

A

NATO ÉS A MAGYAR POLITIKA



MAGYARORSZÁG AZ EZREDFORDULÓN

RENDSZERVÁLTOZÁS:

PIACGAZDASÁG, TÁRSADALOM, POLITIKA



A NATO és a magyar politika

A NATO és a magyar politika

Programvezető
Károlyi Károly

Kiadás: 1994
Magyar Tudományos Akadémia

Magyarország az ezredfordulón
Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián
I. Rendszerváltás: piacgazdaság, társadalom, politika

Szerkesztő
Glatz Ferenc

Olvasószerkesztő
Balogh Margit

A kötet alapját képező
konferencia tematikáját összeállította
Juhász Erika

Programvezető
Kulcsár Kálmán

Magyarország az ezredfordulón
Stratégiai kutatások a Magyar Tudományos Akadémián
I. Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika

A NATO és a magyar politika

Budapest 1999

Magyar Tudományos Akadémia

© Ambris József, Dömény Zsuzsa, Juhász Erika,
Kelemen László, Kondorosi Ferenc, Kulcsár Kálmán,
Matus János, Molnár Ferenc,
Szabó János, Szabó László, Szenes Zoltán

ISBN: 963 508 165 0

ISSN: 1417-6467

Kiadja
a Magyar Tudományos Akadémia
A kiadásért felel: Glatz Ferenc, az MTA elnöke
Szedés: az MTA Politikai Tudományok Intézete
Vezető: Guba László
Tördelés: az MTA Történettudományi Intézetének kiadványcsoportja
Vezető: Burucs Kornélia
A borítót Kiséri-Nagy Ferenc fotójának felhasználásával Horváth Imre készítette
Tördelő: Csányi Attila
Nyomdai munkálatok: Áldási és Németh Nyomda Bt.
Felelős vezető: Németh József
Megjelent 19 (A/5) ív terjedelemben, 2500 példányban

Tartalom

GLATZ Ferenc: Új civil kutatási ágazat – védelmi politika	9
---	---

I. rész

MAGYARORSZÁG ÚJ ERŐTÉRBEN

KULCSÁR Kálmán: A világrendszer változása és a NATO	13
---	----

A NATO változása 13 • Új perspektíva, új funkció 16 • Válságok – megoldott krízisek 19

JUHÁSZ Erika: Magyarország NATO-csatlakozása. Politikatörténeti áttekintés	21
---	----

A hidegháború után – az átalakuló NATO 21 • A bővítés lépései 25 •
A NATO-csatlakozás és a magyar politika: a Varsói Szerződéstől a
NATO-népszavazásig 29

MATUS János: Az európai és euroatlanti csatlakozás hatása Magyar- ország biztonságára	37
--	----

A NATO történetének szakaszai 38 • A NATO átalakulása a kilencve-
nes években 44 • A NATO bővítésének alapelvei 48 • A NATO szer-
vezeti felépítése és működési mechanizmusa 52 • A NATO stratégiai
tervezési rendszere 54 • A stratégia elméleti és gyakorlati jelentősége
a haderőtervezésben 56 • Partnerségtől a szövetségig 61 • A NATO
biztonsági koncepciója 62 • A koncepcionális örökség 65 • Szövetség-
esi magatartás 67

II. rész

A CSATLAKOZÁS KÖVETELMÉNYEI

SZENES Zoltán: A NATO-csatlakozás katonai feladatai	73
---	----

Meghívástól a csatlakozásig 73 • A változó NATO 77 • Átalakuló had-
sereg 83 • Katonai képviseletek feladatai 87 • Minimális katonai köve-
telmények, szövetségi hozzájárulás 91 • Feladatok és problémák 94 •
Összefoglalás 96

KONDOROSI Ferenc: A NATO-csatlakozás közjogi összefüggései	99
Nemzetközi szerződések a hazai jogrendszerben 99 • Alkotmányos kontroll 100 • A szuverenitás alakulása 101 • Alkotmány- és törvény-módosítások 102 • A csatlakozásból fakadó kötelezettségek 104	
MOLNÁR Ferenc: A sorkatonai szolgálat intézménye és a NATO-csatlakozás	107
Tömeghadseregek és sorozás 108 • A sorkatonai szolgálat átalakulása Magyarországon 111 • A honvédség és a sorkatonai szolgálat szerepének megítélése az ország biztonságának garantálásában 119 • Összegzés helyett 125	
SZABÓ László: Új kihívások, Magyarország szerepvállalása a mediterrán térségben	127
„Puha” biztonsági problémák 129 • Gazdasági problémák 132 • A migráció mint biztonsági tényező 138 • Az iszlám 142 • A „kemény” regionális kockázatok forrásai 144 • A proliferáció problémája 145 • A katonai tényező szerepe 148 • Az együttműködést szolgáló intézmények 149 • Magyarország lehetőségei 151	
SZABÓ János: A civil kontroll nemzetközi formaváltozatai	153
A civil kontroll strukturális-funkcionális modellje 153 • A civil kontroll történelmi-kulturális modellje 155 • A civil kontroll empirikus-szociológiai modellje 161	
AMBRIS József: A polgári védelem feladatai napjaink új típusú biztonsági kockázatai tükrében	169
A polgári védelem szervezete 170 • A polgári védelem hivatásos szervei 170 • A polgári védelmi kötelezettségen alapuló polgári védelmi szervezetek 171 • A NATO polgári veszélyhelyzeti tervezés 172 • A polgári védelem működésének jogszabályi alapjai 176 • A polgári védelem szervezeti, szervezési rendszere 177 • Felkészültség, készenlét, fejlesztés 178 • A polgári védelem együttműködése 179	
KELEMEN László: A honvédelem központi igazgatása és a NATO-csatlakozás	185
A politikai koordináció gyengesége 186 • A civil kontroll 188 • A pontos feladatmeghatározás hiánya, a végrehajtás nehézségei 190 • Jogi nihilizmus 191 • A személyi állomány problémái 193 • Következtetések 195	
A NATO-ban használatos katonai rövidítések jegyzéke (Dömény Zsuzsa)	198

III. rész

FÜGGELÉK

Egy kutatási program krónikája

A „Társadalmi változások és a politikai rendszer” című kutatási
program tudományos tanácskozásai és irodalmi eredményei 211

A) Tudományos tanácskozások 211 • B) Tanulmányok 212

A szovjet rendszer egyik deficite – és önmaga szempontjából is deficite – volt, hogy a nemzetközi stratégiai védelmi kutatásokat „katonapolitika”-nak tekintette. Az állam vagy a kontinens biztonságával, a létező katonai doktrínákkal való foglalkozást bizalmi – részben „titkosított” körülmények között folytatott – tevékenységnek fogta fel. A magyarországi politikai reformok az 1980-as években „civilizáltak” ugyan részben a védelmi kutatásokat, de a hadsereg keretében tartották azokat. B. „civilizáció” egyik – nem lebecsülhető eredménye volt, hogy polgári mércével is jónak minősíthető szakembergárda alakult ki a nem civil szférában. Ők a tudományos kutatás rendszerváltásában a megindult „akadémiai” kutatások kiváló partnerei lehettek.

A rendszerváltás természetesen a tudományos kutatásban is nehezen megy. Évtizedek óta rögzült kutatási magatartásformáknak, tematikáknak kell megváltozniuk. És egyéni kutatói életüknek kell változniuk. Ami a legnehezebb változás. A szovjet rendszer összeomlása, a világ kinyílása ilyen tematikai és gyakran gondolkodásbeli megújódástásokkal jár, mindeneselűt a társadalom kutatói számára. (Nem a megújódástásokat – talán részben kevesebb kutató, de sokkal erősebben – szelte néhány természettudományos-műszaki témában dolgozó csoport is.) A „legényesebb kérdést” kétségkívül a „védelmi stratégiai” kutatások köre kapta 1990 után a társadalomtudományokon belül. Az Akadémia vezetése 1990-ban megindította a szétmorzsolódó intézetiállomány rendbáboztatását, konszolidációját. Ennek egyik célja volt az akadémiai kutatásokban a részben politikai, részben tudomány-politikai mulasztások miatt elmaradt fejlesztéseket pótolni. Mind a természeti, mind a társadalom kutatásának terén. Így került az öbajtott fejlesztések listájára az ökológia, a víz, a földtudomány, a területfejlesztés, a kisebbségi kérdés mellett a védelmi kutatások kiemelt támogatásának programja. (Émlék ma már az akadémiai vezetésen belül egyesek jegyzőkönyvében kérték rögzí-

Új civil kutatási ágazat – védelmi politika

Új kutatási ágazat született Magyarországon: a stratégiai védelmi kutatások akadémiai kutatási ágazata. És az „akadémiai” jelző nemcsak azt kívánja kifejezni, hogy a kutatás egyik otthona a Magyar Tudományos Akadémia, hanem azt is, hogy a kutatás „civil” szervezeti keretben és a civil társadalom szempontjait követve történik.

A szovjet rendszer egyik deficitje – és ön maga szempontjából is deficitje – volt, hogy a nemzetközi stratégiai védelmi kutatásokat „katonapolitiká”-nak tekintette. Az állam vagy a kontinens biztonságával, a létező katonai doktrínákkal való foglalkozást bizalmi – részben „titkosított” körülmények között folytatott – tevékenységnek fogta fel. A magyarországi politikai reformok az 1980-as években „civilizálták” ugyan részben e védelmi kutatásokat, de a hadsereg keretében tartották azokat. E „civilizáció” egyik – nem lebecsülhető – eredménye volt, hogy polgári mércével is jónak minősíthető szakembergárda alakulhatott ki a nem civil szférában. Ők a tudományos kutatás rendszerváltásában a megindult „akadémiai” kutatások kiváló partnerei lehettek.

A rendszerváltás természetesen a tudományos kutatásban is nehezen megy. Évtizedek óta rögzült kutatási magatartásformáknak, tematikáknak kell megváltozniuk. És egyéni kutatói életcéloknak kell változniuk. Ami a legnehezebb váltás. A szovjet rendszer összeomlása, a világ kinyílása ilyen tematikai és gyakran gondolkodásbeli megrázkódtatásokkal jár, mindenekelőtt a társadalom kutatói számára. (Noha a megrázkódtatásokat – talán részben kevesebb kutató, de sokkal erősebben – átélte néhány természettudományos-műszaki témákon dolgozó csoport is.) A „legkényesebb kérdést” kétségtelenül a „védelmi stratégiai” kutatások köre képezte 1990 után a társadalomtudományokon belül. Az Akadémia vezetése 1996-ban megindította a szétmorzsolódó intézethálózat rendbehozatalát, konszolidációját. Ennek egyik célja volt: az akadémiai kutatásokban a részben politikai, részben tudománypolitikai mulasztások miatt elmaradt fejlesztéseket pótolni. Mind a természet, mind a társadalom kutatásának terén. Így került az óhajtott fejlesztések listájára az ökológia, a víz, a földtudomány, a területfejlesztés, a kisebbségi kérdés mellett a védelmi kutatások kiemelt támogatásának programja. (Emlék ma már: az akadémiai vezetésen belül egyesek jegyzőkönyvben kérték rögzí-

teni, hogy az Akadémia azzal nem „politizál”, ha kutatóintézete a védelmi kérdésekkel foglalkozik.)

Az MTA Politikai Tudományok Intézete – melynek élén ekkor Kulcsár Kálmán akadémikus állott – vállalta, sőt aktívan támogatta az „új fejlesztési irány” kibontakoztatását. (Kulcsár Kálmán egyben a politikatudományban illetékes akadémiai osztály elnöke is volt, és így reformszemlélete a vitatott kérdésben is segítően érvényre juthatott.) Ő és intézete lett a „gazdája” a szintén 1996-ban indított Nemzeti Stratégiai Kutatások Programjában helyet kapott „Társadalmi változások és a politikai rendszer” c. témakörnek, amelyen belül elhelyezkedett az új „civil” kutatási ágazat: a védelmi kutatás.

Reformgondolkodású, európai látószögű akadémiai intézetvezetés, és reformgondolkodású egyének a régi, nem civil szférából. E két erő összefogásának eredménye e kötet, a hazai védelmi kutatások első nagyobb akadémiai dokumentuma: a NATO és Magyarország viszonyának szintetizáló elemzése.

Vitára, elgondolkodásra kíván ösztönözni. A politikai életet, a történelmet, a társadalmat kutatókat. De mindenekelőtt a közösségünkért felelősséget vállaló „politikacsinálókat”.

Budapest, 1999. november

Glatz Ferenc

I. rész

Magyarország új erőterben

I. rész

Magyarország új erőterében

KULCSÁR KÁLMÁN

A vilárendszer változása és a NATO

A második világháború alatt, amidőn a győztessé váló nagyhatalmak az újabb világháborút kizáró nemzetközi biztonsági rendszert terveztek, gyakorlatilag a világ egészét átfogó biztonsági rendszer megteremtésére gondoltak. Ezt a rendszert később – az Egyesült Nemzetek Szervezetének megalkotásával – ki is építették. A világpolitikai viszonyok tisztázódásával azonban világossá vált, hogy a Winston Churchill elgondolásaiban már a háború idején megjelent s 1945 óta ismételten hangoztatott európai biztonsági szervezetre is szükség van. 1949. április 4-én azután 10 európai ország, valamint az Amerikai Egyesült Államok és Kanada aláírta az Észak-atlanti Szerződést. 1952-ben még két állam – Görögország és Törökország –, majd 1955-ben a Német Szövetségi Köztársaság s 1982-ben Spanyolország is csatlakozott a szervezethez. A NATO ugyan nem nevezte meg, de politikailag kétségtelenül a Szovjetunió egyre nyilvánvalóbb fenyegetését kívánta megalakulásával elhárítani.

A világtörténelemben azonban nem egyedi jelenség, hogy valamilyen célra (ha ez a cél a szerződés szövegében nincs is pontosan „nevesítve”) létrehozott nemzetközi szerződés és az esetleg ráépülő intézmény – a politikai viszonyok változásával – az eredetihez képest más célokat, vagy más célokat is, szolgál.

Sok tekintetben hasonló „átalakulás” játszódott le a NATO-ban is a vonatkozó egyezmény aláírása után valamivel több mint negyven esztendővel. A Szovjetunió világhatalmi pozíciójának rohamos gyengülése, a Varsói Szerződés megszűnte, sőt magának a Szovjetunióknak felbomlása után a NATO politikai pozíciója is változásnak indult, és ez a változás magában a szervezetben is kifejeződött.

A NATO változása

Ennek a változásnak három – éspedig viszonylag egymást gyorsan követő – szakaszát különböztethetjük meg.

Az első nevezhetnénk akár az eufória időszakának is. Ez az eufória a Szovjetunió látványos gyengüléséből, viszonylag gyors európai visszavonulásából, majd felbomlásából fakadóan a NATO szervezetének bizonyos „leépí-

tésében" nyilvánult meg. Ezt a rövid időszakot és katonapolitikai összefüggéseit, amelyben a nyugati államok – arab szövetségeseikkel együttműködve – látványos, de sem katonailag, sem politikailag be nem fejezett akcióval léptek fel Irak ellen (nem a NATO „zászlaja” alatt ugyan, de jelentős mértékben a szervezet tagállamainak fegyveres erőivel), a NATO jövőjének, lehetséges céljainak szempontjából még nem elemezték megfelelően.

Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül, hogy a NATO-nak – Törökország esetében – már ma is van gyakorlatilag *nem európai* tagállama. (Törökország ugyanis, egykori nagy reformátor vezetőjének, Kemal Atatürknek minden törekvése ellenére sem sorolható a „nyugati kultúrához”, ha mind a mai napig különbözik is az „iszlám megújulás” konzervatív, vagy kevéssé vallási alapon nyugvó, de Nyugat-ellenes válfajaiban egyaránt „forradalmi” országaitól. Korábban a volt Szovjetunió szomszédságában elfoglalt stratégiaiilag jelentős helye alapozta meg a Nyugat szövetségi rendszeréhez kapcsolódásának fontosságát, napjainkban pedig ezt erősíti Szíriával, Irakkal és Iránnal való szomszédsága.)

Törökország mellett (melynek fontossága a NATO számára aligha tekinthető csökkentnek) elvileg és távolilag felmerülhet a NATO-nak a Földközi-tenger afrikai partvidéke felé irányuló terjeszkedése is. Bár nem tekinthető döntő érvnek, de nem is feledkezhetünk meg arról, hogy a NATO-ban ma is megtalálható a Mediterrán Együttműködési Csoport. E csoportnak, a NATO tagországain kívül tagja még Egyiptom, Izrael, Jordánia, Mauritánia, Marokkó és Tunézia. Ismétlem, ebből azonnal még nem vonhatók le messzemenő következtetések. Hasonló bizottság működik ugyanis például Oroszországgal és Ukrajnával kapcsolatban is (a NATO–Oroszország Állandó Közös Tanács, illetőleg a NATO–Ukrajna Bizottság). Távolabbi perspektívában azonban az említett – főként afrikai – országok gazdasági, politikai, sőt kulturális fejlődése, nem is szólva politikai és katonai érdekeikről s ezek érvényesítéséről, jobban közelíthetők a NATO-hoz, mint például Oroszország tradicionális nagyhatalmi ambíciói. Ez utóbbiak szempontjából realisabbnak tűnik a megengedés, mintsem a betagozódás.

Ezek a távlatok azonban ma még aligha tekinthetők időszerűnek. Időszerű viszont, hogy a fentebb említett optimista haderőcsökkentés meglehetősen rövid életűnek bizonyult a NATO balkáni szerepvállalásával. Az a döntés ugyanis, amely jelentős létszámú NATO- (s átmenetileg részben) szövetséges csapatokat küldött a Balkánra, világosan jelezte a NATO szerepfelfogásában elindult változást. A NATO e fegyveres erőkkel fellépve (egyebek között Szerbiával szemben is) kikényszerítette, sőt az egykori Jugoszlávia utódállamai között gyakorlatilag napjainkig is fenntartja a békét, törekszik a háborús bűnöket elkövetők letartóztatására, az érintett társadalmak konszolidálására. Nem túlzás azt állítani, hogy e tevékenységével a NATO új – második – szakaszba lépett. Ez az új szakasz részben a NATO funkcionális szerepvállalásának kibővülésére, részben pedig szervezetének növekedéséhez vezet.

A NATO rendes tagsága s az általuk alkotott szervezetek mellett egyrészt sorra jöttek létre azok a „kisegítő” politikai formációk, amelyek a korábban éppen a szervezettel szemben álló országokat vonták be a politikai, sőt katonai egyeztetéseken át a NATO tevékenységébe, s amelyek megkísérelték a korábbi szembenállást valamilyen módon oldani. Másrészt *elkezdődött a NATO belső struktúrájának újraformálása*, amelynek lényeges részét képezte az egykori „Varsói Szerződés” néhány volt tagjának a szervezet katonai felkészítésébe való bevonása. Kivételes jelentőségűnek számított azokkal az országokkal (Csehország, Lengyelország és Magyarország) való tárgyalások megindulása, amelyek felvételéről végül is a NATO tagországai kedvező döntést hoztak.

Végül, a szervezet a hidegháború befejezése utáni *történetének harmadik szakaszának megjelenését* szinte egy időben bekövetkezett két esemény jelzi. 1998 és 1999 fordulóján futottak zátonyra a Jugoszláviával Koszovó autonómiájáról folytatott hosszas tárgyalások. (Mint ismeretes, a kidolgozott egyezményt csak Koszovó fogadta el, Jugoszlávia viszont a tárgyalások idejét a Koszovó elleni katonai akció előkészítésére és végrehajtásának megindítására használta fel.) Gyakorlatilag ugyanerre az időre fejeződött be az új tagokkal kötött egyezmények ratifikálása és a felvétellel kapcsolatos szerződések aláírása, vagyis a *NATO három új tagállammal való bővülése*.

Jugoszlávia azonban a NATO, illetőleg a tárgyalásokat folytató diplomaták és katonai vezetők többszöri felhívásának sem tett eleget. Sőt, a további tárgyalásokon még elfogadhatóbbnak tűnt álláspontjától is visszalépett (nem követte a koszovói albán vezetés engedékenyebb magatartását). Mi több, a jugoszláv fegyveres erők ennek az országrésznek nagy többségben lévő albán lakosaitól való megtisztítására irányuló akciókat indítottak. Az egyelőre reménytelennek tűnő helyzetet értékelve, megindultak a NATO 196 ha először gyengébb csapásokkal is járó – légitámadásai. Ám a közben erősebbé váló légitámadások sem kényszerítették – a korábban megfogalmazott feltételek alapján – a tárgyalóasztal mellé a jugoszláv vezetést. Sőt, az albán lakosság módszeres elpusztítása és az országból való kiűldözése hallatlan méreteket öltött, s Belgrád visszautasította *Csernomirgyin* volt orosz kormányfő első közvetítő javaslatait is. Ennek ellenére a NATO tagállamainak állam-, illetőleg kormányfői, akik 1999. április végén – a NATO 50. évfordulójának megünneplésére – Washingtonban összegyűltek (legalábbis nyilvánosságra hozott döntésük szerint), „csupán” a légitámadások fokozását határozták el. Eközben a világ nyugati felében egymást érték az ellenőrizhetetlen és mind ez idáig hivatalosan cáfolt híradások a NATO szárazföldi erőinek Jugoszlávia köré való csoportosításáról.

A washingtoni tanácskozás idején, majd ezt követően – jóllehet már a hét „nyugati” nagyhatalom és Oroszország részvételével megindult újabb tárgyalások valamivel biztatóbb perspektívát jeleztek – egyre súlyosabbá váltak a

NATO Jugoszlávia elleni további, s főleg végső szakaszának harci cselekményei. *Magyarország* politikájának alakulását ebben a helyzetben több tényező is befolyásolta. Ezt a politikát – jóllehet az ország egyértelműen elkötelezte magát a NATO akciója, és annak elősegítése mellett, hiszen a NATO-légierő számára kiinduló és utánpótlás-felvételi állásokat is biztosított – két tényező bizonytalanította. Egyrészt a jugoszláviai magyarok érdekeinek figyelembevétele, akik igyekeznek visszatartani az országot a határozott cselekvéstől, másrészt az ország katonai felkészületlensége. A NATO-akciók harmadik fázisának megindulásával, 1999. május elején a magyar ellenzék – elsősorban az MSZP – a korábban általuk is elfogadott politikával szembefordult (úgy tűnik azonban, sikertelenül). A korábbi álláspont végrehajtásától való vonakodással – mint friss NATO-tagország – Magyarország aligha kelthette a megbízható szövetséges benyomását. Különösen nem akkor, amidőn sor kerülhetett az erőteljesebb fellépés szükségességére is.

Nem lehet kétséges egyébként, hogy ennek a háborúnak *eseményei*, és főleg *végső kimenetele* és politikai következményeinek rendezése jelentős hatással lesz a NATO jövőbeni tekintélyére, funkcióinak és további összetételének alakulására, sőt, esetleg *sorsára* is. A háborút hivatalosan az 1999. június 9-én aláírt egyezmény zárta le. Az aláírt megállapodás elvileg a Milo-sevics által elutasított, a franciaországi Ramboullier-ben 1999 februárjában megfogalmazott egyezmény jugoszláv elfogadását jelenti. Egyelőre azonban még nem látható teljes bizonyossággal, hova vezetnek azok a valószínű folyamatok, amelyek 1999 júniusában és júliusában kezdtek kialakulni. Most még az sem bizonyos például, hogy Montenegró Jugoszláviában marad-e (úgy tűnik, Montenegró a kapcsolat komoly átalakítását kívánja). Kérdés, hogy képes lesz-e a jelenlegi szövetségi állam valamilyen formában megújulni, vagy megjelenik újból – ha nem is pontosan azokkal a határokkal – az első világháború előtti Szerbia.

Új perspektíva, új funkció

A nemzetközi szervezetekkel foglalkozó szakirodalomban megjelent már az a nézet, miszerint a NATO kevésbé tekinthető olyan „eredeti szervezetnek”, mint az Európai Unió. Katonai szövetségek ugyanis többször is működtek már a történelem folyamán, míg az EU valójában *egyedi* képződmény.

Kétségtelenül van igazság abban, hogy a NATO valóban a *gyakorlat terméke* (szervezete), éspedig a második világháborúban létrejött angol–amerikai szövetségből származik, míg az EU sokkal inkább *elméleti* meggondolásokból ered. Aligha lenne azonban tagadható, hogy bár az angol–amerikai katonai szövetséget – az angolszász gondolkodásnak megfelelően – kevésbé indokolták vagy erősítették elméleti érvekkel, kiteljesedésében és mind a mai napig

tapasztalható fejlesztésében mégis jelen vannak ideológiai-politikai érvek is. Az sem tagadható azonban, hogy az „elméleti meggondolásokon” alapuló EU-t legalább annyira a gyakorlat igényei alakították tovább, egyre inkább működő szervezetté, amennyire a gyakorlatból származó NATO további fejlődésében is megtalálhatók az „elméleti elgondolások”. (Gondoljunk csak a NATO – egyszer már hivatkozott – szervezeti kapcsolatára a Maghreb-országokkal és egy-két más afrikai, illetőleg ázsiai állammal.)

Igaznak tűnik tehát, hogy azok, akik a Szovjetunió felbomlása, s Oroszország gazdasági, politikai és katonai legyengülése után a NATO jelentőségének csökkenésére, illetőleg valamilyen feloldódására gondoltak, sajátos cáfolattal (amelyre korábban már céloztam) kerültek szembe. Azzal ugyanis – ahogyan egy brit diplomata szellemesen megfogalmazta –, *hogy a történelem nyilvánvaló logikájával szemben a NATO nem csupán túlélte a változásokat, hanem felvirágzott.*

Erre a nyilvánvaló ellentmondásra – hacsak nem tekintjük a NATO szervezeti valamilyen „elhalásnak” indult történelmi maradványnak – meg kell találni a *történelmileg indokolt* (vagy legalábbis ma annak tűnő) *magyarázatot*.

Korábban már céloztam három olyan eseményre, amelyekből felsejlik a NATO új perspektívája. (Gondolok itt a többségükben NATO-hatalmaknak *nem a szervezet struktúrájában*, mégis jelentős mértékben közösen vívott Irak elleni háborújára, s különösképpen a NATO eddigi katonai fellépésére a Balkánon; az egykori Bosznia-Hercegovina és Horvátország területén.) A változás világossá vált a NATO 50 éves évfordulóján, és pedig a szervezet jelenlegi gyakorlati lépéseit kidolgozó találkozóján, ahol is *Bill Clinton*, az USA elnöke fogalmazta meg: *a NATO funkciója megváltozott, feladatai bővültek.*

A legutóbbi hetek és hónapok eseményei, amelyek ugyan Európában zajlanak le, jelzik, hogy a NATO korábbi szerepvállalása a mohamedán Bosznia, mai fellépése az ugyancsak mohamedán Koszovó, s általában az európai mohamedán országok mellett, sajátos *fordulatra* is utalhat. Elegendő, ha a NATO vezető hatalmának, az Egyesült Államoknak ismétlődő konfliktusaira gondolunk a *szélsőséges* mohamedán országokkal. Az a tény, hogy az USA a NATO színeiben a balkáni mohamedán országok mellé állt (olyan európai országok „társaságában”, amelyek közül pl. az Egyesült Királyság, történelme során nem egyszer igyekezett már a szerb túlhatalmat korlátozni, és ezt a „korlátozó” politikát Franciaország is támogatja) jelentős politikai szemléletváltozásra mutat. Ez a „fordulat” kétségtelenül jelezhet a „pillanatnyi” érdekek által diktált rövid távú ellentmondást is, de jelenthet valami mást is. Származhat a „napi” stratégiai érdekek alakulásából – például a balkáni helyzetet „bonyolító” Milosevics-rezsim eltávolítására irányuló törekvésből –, de *mélyebb gyökerei* is lehetnek.

Ahogyan már korábban is jeleztem a Maghreb-országok és Európa kapcsolatairól szólva, az európai kultúrkör és a mohamedánizmus között is meg-

jelentek figyelmen kívül nem hagyható *kapcsolatok*. Nem kizárt, hogy az európai vagy az Európához közel fekvő, gazdaságilag fejlett, illetőleg bizonyos fókig europaizált mohamedán országok gazdaságilag és stratégiailag jobban kapcsolhatók a szűkebb értelemben vett Európához, mint a másfajta „keletiséget” megjelenítő, de politikai uralomra és bizonyos egységesítésre törekvő ortodox keresztény országok.

Más tényezőket hangsúlyozva azonban – s ezek történelmi összefüggései aligha elhanyagolhatók – a mohamedán és a keresztény világ közötti, politikaiá váló ellentétek *oly mértékben látszanak kibékíthetetlennek*, hogy Samuel P. Huntington magyarul is megjelent könyvében (*A civilizációk összezsapása és a világrend átalakulása*, 1998, eredeti, angol nyelvű megjelenésének éve 1996) az európai kultúra és a mohamedán világ közti összezsapást láthatja a *leginkább akut veszélynek „a civilizációk közötti harcban”*. Úgy tűnik azonban, hogy – számbavéve a mohamedán világ kulturális, gazdasági, stratégiai, politikai stb. összefüggéseinek sokféleségét és hallatlan bonyolultságát – ez a világ sokkal összetettebb annál, hogy egyrészt történelme, másrészt politikai összefüggései csupán az amúgy is belső különbségektől szabdalt vallási szempont alapján legyen megítélhető. Bár természetesen nem tagadható (különösen a mohamedán világ esetében), hogy – sokféle tényező bonyolult összejárt-szása folytán – egykor kialakulhat akár olyan szituáció is, amelyben a vallási tényező bármily távoli gazdasági, társadalmi és kulturális különbségekből *„kihívja” a mélyében rejlő azonosságot*. Az sem elképzelhetetlen, hogy az így megtalált, s akár „felépített” azonosságból politikailag is egyesítő, döntő szerepet betöltő erő keletkezhet. Hiszen más vallás is betöltött, esetleg ma is betölt hasonló szerepet.

Hivatkoztam már például – éppen a tárgyalt konfliktussal kapcsolatban – az *ortodoxiának* nem csupán Oroszország és Szerbia, hanem Görögország és Szerbia között megnyilvánuló jelentőségére is, s ne feledjük, az ortodox tradíció történelmileg rendkívül erősen áthatotta az általa uralt társadalmak életét. Éppen ezért sokkal erősebben hatott a politikai, sőt általánosságban a társadalmi életre – még a Szovjetunióban vagy a kommunista Jugoszláviában is –, mint bármilyen más keresztény vallás az egykori, ugyancsak „szocialista” országokban. Ellenvethető, hogy a jelenlegi balkáni konfliktusban éppen a NATO-tag, egyúttal ortodox vallású Görögország tartotta távol magát az aktív szerepvállalástól, míg a nem NATO-tag Románia és Bulgária hajlandó volt a NATO segítségére sietni. Nem feledkezhetünk meg azonban arról, hogy a NATO támogatásának – elsősorban Romániában – jelentős ellenzéke van, amely történelmi hagyományokkal is rendelkezik (például az első világháború után is erős volt az ortodoxia befolyása), s újabban is befolyása van az ortodox egyháznak a politikára. Igaz azonban az is, hogy ezt a befolyást a hadsereg, amely minél előbb szeretne NATO-szövetségben működni, jelentősen ellensúlyozza). A Bulgária és Jugoszlávia közötti történelmi viszony esetleg

kevesebb teret ad a vallási azonosság érvényesülésének. Az ország sok tekintetben rendezetlen helyzete (belső politikai és gazdasági viszonyait tekintetbe véve), nemkülönben az Oroszországhoz fűződő történelmi kötelékek is, bizonytalanná teszik a NATO támogatásának szilárdságát is.

A Balkán és a NATO konfliktusának a hátterében azonban – a humanitárius és politikai szempont mellett – még egy harmadik probléma is meghúzódik. Ez pedig összefügg azzal, hogy elsősorban Szerbia maga, de bizonyos mértékig Kis-Jugoszlávia egésze – bár egyik tagországában, Montenegróban már változik a helyzet – nem jelentéktelen mértékben még mindig kapcsolódik a *szocialista-kommunista hagyományokhoz*. Ennek összefüggései részben még a második világháborúhoz, a *Joszip Broz Tito* vezette ellenálláshoz, s egy *sajátos nemzeti-kommunista ideológia* kialakulásához vezethetők vissza. Nem feledhető, hogy mind az első világháborúban, mind a másodikban – az utóbbiban különösen a németekkel való szembenállásban, de a magyarokra is kihatóan – nagy szerepet játszott (a még a törökökkel szembeni harcokban „megacélozott”), napjainkban is rendkívül erős *nemzeti érzés*. Ez a nemzeti érzés még mindig képes más politikai és ideológiai szempontok háttérbe szorítására.

Válságok – megoldott krízisek

A NATO mai helyzetét elemző egyik magyar tanulmány nemrégiben egyetértően idézte *Josef Joffe* egyik, még a nyolcvanas évekből származó megállapítását, amely szerint *az atlanti szövetség története válságainak története*.¹ Kétségtelen, a válságokat meg kell oldani, ha csak a szervezet nem veszti el politikai szerepét, s a megoldott válságok – ilyen esetekben – a szervezet erősödésével járnak.

Céloztam már arra, hogy a NATO tevékenysége a Szovjetunió elgyengülése, majd felbomlása után a korábbihoz képest megváltozott. Olyan konfliktusok – ha szükségesnek mutatkozott – fegyveres erővel is biztosított megoldására vállalkozott, amilyenektől korábban tartózkodott. Utaltam arra is: az eddig tapasztaltak alapján nem kizárt, hogy kiszélesedő tevékenysége következtében a szervezet is bővíthet, és pedig – bár minden hasonlat sántít – az egykori Római Birodalom földközi-tengeri nyomait követve. Ez a gondolat hosszabb távú feltételezés ugyan, de ne feledjük, a Földközi-tenger túlsó oldalán fekvő jó néhány országnak geopolitikai és ebből fakadóan stratégiai helyzete aligha szakítható el a NATO jelenlegi hatókörétől.

A NATO hatókörének, netán szervezetének ilyen irányú kiterjesztése a jövőre utal. A ma aktuális teendők elsősorban az európai feladatok megoldását érintik, s a szervezet is elsősorban erre készült fel (bár ezek kapcsán már felmerülhetnek az Európán kívüli problémák s kezelésük kérdései is). Mind-

azonáltal a NATO keretein belül már megindultak azok a munkálatok, amelyek a szervezetnek az eddigieknél tágabb és operatívabb működését érintik. Az ún. területen kívüli missziók működése már eddig is rákényszerítette a szervezetet az így adódó, eddig azonban ismeretlen feladatok megoldásának szervezeti kimunkálására.² Itt mindössze egy olyan szervezetet említek, amely már tudatosan Európán, sőt a NATO tagállamainak területén kívüli stratégiai feladatok ellátására is felkészül, s az ebből adódó feladatok a már említett szervezeti bővülés irányába is hathatnak.

A NATO-n belül ugyanis megszületett az ún. CJTF (Combined Joint Task Forces) – azaz bizonyos célokra összeállított, több haderőnemet kombináló alakulatok – szervezésének elgondolása. Ezt az elgondolást az Észak-atlanti Tanács csúcstalálkozóján, 1994 januárjában jóváhagyták, de a megvalósítására vonatkozó tervezési és szervezési munkálatok valójában még nem fejeződtek be. Az ilyen típusú alakulatok akár szervezeti, akár harcászati stb. kimunkálásának nehézségei könnyen megérthetőek, hiszen ezek az alakulatok már Európán kívül is bevetethők lennének, márpedig az ezzel összefüggő kérdések – ahogyan a szakértők jelzik – még nincsenek kidolgozva. A problémával foglalkozó szakértők az ilyen alakulatok szervezési és működési elveit elsősorban az európai és amerikai alkalmazásra látják kimunkálандónak. Önmagában ez is meglehetősen nehéz feladat, s még inkább az a két kontinensen vagy éppen rajtuk kívül eső területeken való működésre alkalmas stratégiai, szervezési és katonai felkészülés. Márpedig ez – az eddigi tapasztalatok alapján – gyakorlatilag rendkívül fontos kérdés, s a jelenleginél fokozottabb figyelmet is igényel.³

Jegyzetek

- 1 Ld. Szőnyi I.: A NATO reformja: viták, válságok, egyezkedés. *Külpolitika*, 1998. 4. sz.
- 2 Ld. erre Szőnyi István idézett tanulmányát.
- 3 Ezért is jelentős a NATO főtítkárának 1999. szeptemberben adott tagadó válasza arra a lehetőségre, hogy a NATO működjön közre a kelet-timori konfliktus megszüntetésében.

JUHÁSZ ERIKA

Magyarország NATO-csatlakozása

Politikatörténeti áttekintés

1997 júliusában, a Madridban megtartott NATO-csúcsértekezleten *Javier Solana* főtitkár bejelentette, hogy a szövetség három közép-európai államot: Csehországot, Lengyelországot és Magyarországot hívja meg tagjai sorába. A bejelentés óta tényné vált a három ország észak-atlanti integrálódása. A szövetség bővítését, illetve Magyarország csatlakozását a szándéktól a döntésig többéves, bizonytalanságoktól és megtorpanásoktól sem mentes politikai folyamat előzte meg. Úgy véljük, ennek a folyamatnak felidézése, rövid áttekintése nemcsak történeti és politikatörténeti szempontból érdekes, hanem jövőbeli vonatkozásait tekintve is további kérdéseket vet fel.

A madridi csúcs kétségkívül sok szempontból mérföldkövet jelentett a NATO történetében. A bővítésről és a szövetség új szerepéről a válaszok részben megszülettek, az európai biztonság, a NATO belső átalakulásának folyamatban lévő kérdéseire azonban már az észak-atlanti szövetség tagállamként Magyarországnak is válaszolnia kell.

A hidegháború után – az átalakuló NATO

A közép- és kelet-európai országokban az 1980-as, 1990-es évek fordulóján bekövetkezett változásokkal, a Varsói Szerződés és a Szovjetunió felbomlásával a NATO elérte legfőbb célját. Az ellenséges katonai tömb megszűnésével véget ért a totális háborúval fenyegető több évtizedes hidegháborús szembenállás. Ezzel a „győzelemmel” azonban a NATO elvesztette létének alapvető legitimációját, területi védelmi funkcióját. Több nyugati szakértő és politikus osztotta azt a véleményt, hogy biztonsági fenyegetettség hiányában a szövetség értelmét veszítette, ugyanakkor megfogalmazódtak azok az aggodalmak is, hogy külső fenyegetés hiányában a NATO összetartó ereje meggyengül, s ez esetleg a szervezet széteséséhez vezethet.

Ezek a vélekedések a közép- és kelet-európai átalakulások, a többpárti demokráciára és piacgazdaságra való áttérés első pillanataiban még megalapozottnak tűnhettek, s azt feltételezték, hogy a liberális demokrácia politikai rendszerének adaptálásával a nemzetközi együttműködés új, békés korszaka

következik. A „rendszerátalakító” politikai átalakulások után azonban csakhamar az is nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi katonai-politikai szövetség eltűnésével egy olyan erő is megszűnt, amely addig a maga eszközeivel visszatartotta azokat a térségben meglévő nemzeti, nemzetiségi ellentéteket, amelyek a függetlenedési törekvések felerősödésével immár nemzetközi konfliktusokká váltak.

Mind a hidegháborús helyzet megszűnése, mind az új típusú konfliktusok keletkezése váratlanul érte az atlanti szövetséget, s ez éppen abban az időszakban történt, amikor a belső átalakulás is egyre inkább megoldandó feladatként jelentkezett. A nyolcvanas évek elejétől a tagállamok részéről egyre több kritika érte a NATO szervezetét, és visszatérő témává váltak a szervezet európaizálására való törekvések – olyannyira, hogy az évtized végére úgy látszott, szervezeti változásra van szükség.

Miközben a NATO az új helyzetben identitásproblémával és az új helyzethez való alkalmazkodás nehézségeivel küzdött, Oroszország egyre gyakrabban fogalmazta meg elképzeléseit a szervezet új szerepével, és az új európai biztonsági rendszerrel kapcsolatban.

Kezdetben Moszkvában is felmerültek az észak-atlanti szövetség megszüntetésére irányuló javaslatok, később azonban egyre hangsúlyosabbá vált az az orosz álláspont, amely szerint a NATO-nak az EBESZ keretein belül, annak alárendeltségében kellene működnie. Moszkva az európai biztonsági rendszer átrendezését is abban a szervezetben látná elfogadhatónak, amelyben Oroszország is egyenrangú partnerként vehetne részt.

Az orosz kapcsolat kezelése, az új európai biztonsági rendszer kialakítása, a hidegháború utáni biztonsági kihívások megváltozása, a belső reformok iránti igény, a kelet-közép-európai bővítési törekvések, ezek mind egyszerre vetődtek fel a NATO-ban. Sokféle érdekelttség figyelembevételével kellett megadni a választ arra, hogy milyen legyen az átalakuló szövetség, ugyanakkor megőrizni a szervezet hatékonyságát.

Néhány szakértő úgy vélekedett, hogy a belső reformoknak meg kellene előzniük a bővítési folyamatot, mások viszont azt hangsúlyozták, hogy éppen a bővítés adná meg azt az impulzust, amely rákényszeríthetné a NATO-t az új önmeghatározásra és a szervezeti reformok végrehajtására.

A szövetség átalakulásának központi kérdése a nyolcvanas évektől a szervezet európaizálására való törekvés volt. Ezzel kapcsolatban egyetértés mutatkozott a szövetséges államok között, azonban tartalmának, jelentésének értelmezésében már lényeges eltérések jelentkeztek. Az Amerikai Egyesült Államok régóta szívesen vette volna, ha a közös terhekből az európai tagállamok nagyobb részt vállalnak, ezért az európai védelem nagyobb önállósodásában elsősorban költségvetési kérdést láttak.

A NATO európai tagországai ezzel szemben a szervezet európaizálásával az Amerikai Egyesült Államoktól való függést kívánták csökkenteni, szerepük

egyidejű növelésével. Ennek módja tekintetében azonban az európai szövetségeseknek már eltérő elgondolásaik voltak. Az atomfegyverekkel rendelkező franciák és britek például a nukleáris fegyverek jelentőségének növelését kívánták elérni az európai védelemben, míg a németek szárazföldi és légi erejük szerepét akarták növelni. A legnagyobb fékezőerőt az jelentette, hogy haderejének költségeit egyik európai tagállam sem szándékozott növelni a kialakítandó európai védelmi identitás érdekében.

Az európaizálási törekvéseknek 1992-ben az Európai Unió megalakulása, s ezzel közel egyidejűleg a NYEU (Nyugat-európai Unió) felélesztése adott új lendületet és intézményi kereteket. A maastrichti szerződésben megfogalmazódott igény a közös kül- és biztonságpolitika iránt ismét erőteljesen vetette fel egy európai haderő felállításának szükségességét.

A NATO az európaizálási törekvéseknek mintegy „elébe menve”, az atlanti-európai feszültség oldásának szándékával a NATO Európai Főparancsnoksága – elsősorban amerikai és brit kezdeményezésre – a szövetség szervezetébe illeszkedően 1992-ben létrehozta a Gyorsreagálású Hadtestet brit irányítással. A cél az volt, hogy az Európán belüli és körüli konfliktusok és válságok kezelésére önálló haderő álljon rendelkezésre. A Gyorsreagálású Hadtest felállítása a franciák és a németek számára azonban nem jelentett megnyugtató megoldást, s úgy látták, hogy ezzel éppen a független európai haderő létrehozását hiúsították meg. Válaszul 1992 végén elhatározták az Euro-hadtest felállítását, 50 000 fős létszámmal, Németország, Franciaország, Spanyolország, Belgium, majd később Luxemburg részvételével. Ez 1995-ben kezdte meg működését, rotációs elven alapuló parancsnoklási rendszerrel az EU, illetve a védelmi szervezetének tekintett NYEU alárendeltségében. Feladata szerint képesnek kell lennie gépesített hadműveletek rugalmas végrehajtására, s arra hogy nemzetközi békemissziók keretében a válságkezelő műveletekben Európában és a földrészén kívül is bevethető legyen.

Az Euro-hadtest létrehozásának gondolata eleinte megosztotta a NATO vezető hatalmait, hosszas egyeztetések és konzultációk után végül azonban megegyeztek abban, hogy az Euro-hadtest nem lesz a NATO riválisa, tevékenysége a NYEU keretében teljesen összehangolandó a NATO védelmi koncepciójával és struktúrájával. A kompromisszum elismeri a NATO elsőbbségét a politikai konzultációkban és egyeztetésekben, valamint a kollektív védelem területén. A megegyezési folyamat újabb jele az Európai Biztonsági és Védelmi Identitás Szervezetének a NATO katonai ágához csatolása. Ebben már megjelenik a szövetségen belüli munkamegosztás új struktúrája, nemcsak a kollektív védelem, hanem az új típusú feladatok, mint például a válságkezelés, tekintetében is.

Az elhúzódó európai-atlanti vita mögött mára lassan körvonalazódik a szerepek megosztása a közös védelmi és biztonságpolitikai szervezetekben, s általánosan elfogadottnak látszik az a nézet, hogy mind biztonságpolitikai,

mind gazdasági érdekek és szempontok miatt szükség van Európában az amerikai jelenlétre, amelynek a NATO nemcsak katonai, hanem politikai intézménye is.

A hidegháború utáni korszakban a NATO átalakulásának másik fő iránya az új feladatokhoz való alkalmazkodás kényszere lett. Az enyhülés következményeként a NATO-tagországokban is folyamatosan csökkent a haderőszint, a bipoláris szembenállás megszűnésével pedig, mivel a szövetség területét nem fenyegeti közvetlen támadás veszélye, a szövetséges államok rohamosan csökkentették védelmi költségvetésüket és haderejük létszámát. A hidegháború utáni helyzetben azonban új konfliktusok jelentek meg, s a létrejött válságok megoldásában mindinkább szükségesnek mutatkozott a katonai erő bevetése. Így, miközben a NATO-n belül a fegyveres erők létszáma és szintje jelentősen csökkent, a vele szemben támasztott követelmények egyre nőttek, s feladatainak szűkülése helyett, annak bővülése következett be.

Nyilvánvalóvá vált, hogy a biztonsági fenyegetések a hidegháború utáni világban sem szűntek meg, csak megváltoztak, s új veszélyforrások, biztonsági kihívások jelentek meg.

A NATO-t azonban mindenekelőtt a külső agresszióval szembeni védelem céljából hívták életre, így az új helyzetben szükségessé vált szerepének újraértékelése, meghatározása és bővítése.

A szövetséges államok között általános egyetértés alakult ki a biztonsági fenyegetések megítélésében. Eszerint egyrészt nem zárható ki teljesen valamilyen területi fenyegetés újabb felmerülése, másfelől a bipoláris világ megszűnésével megnőtt az esélye a kisebb intenzitású helyi konfliktusok kialakulásának, etnikai feszültségek megjelenésének, a nemzetközi migráció növekedésének. Felmerültek továbbá olyan új kockázatok, mint a nemzetközi szervezett bűnözés, terrorizmus, környezeti problémák, kábítószer- és fegyverkereskedelem, tömegpusztító fegyverek terjedése, szociális feszültségek megjelenése, amelyek kezelésére és elhárítására a NATO-nak fel kell készülnie.

Mivel a NATO katonai és politikai szervezete a hagyományos fenyegetettség elhárítására jött létre, egyre határozottabban vetődött fel az a vélemény, hogy a szövetség hidegháború utáni feladatainak ellátásához alapvető reformokra van szükség, mind a katonai struktúra és parancsnoklási rendszer, mind a politikai döntéshozatal terén.

Mindezekre az átalakulási kérdésekre kívánt egyszerre választ adni az 1994-es brüsszeli NATO-tanácskozáson megfogalmazott új koncepció: a CJTF-elv, amelynek kidolgozása az 1996-os berlini találkozó után kezdődött el. A „Combined Joint Task Force” az az elv, amely lehetővé tenné az adott helyzetnek megfelelő alkalmi katonai struktúrák létrehozását, ebben lehetőség lenne mind a parancsnoki rendszer, mind a haderő rugalmas kialakítására és felhasználására. A CJTF-műveletekbe nem NATO-tagállamok is bekapcsolódhatnak, és ezek az akciók elvileg NATO- és NYEU-parancsnoklás

alatt is végrehajthatók. A hadműveletek irányítása a NATO hatásköre abban az esetben, ha ebben az Amerikai Egyesült Államok is részt vesz, ha nem az USA a legfontosabb résztvevő, vagy kizárólag európaiak hajtják végre, akkor a hadvezetés a NYEU feladata. Ezáltal az európaiak nagyobb beleszólást kapnának a közös döntésekbe, ugyanakkor az Amerikai Egyesült Államok érdekeltsége is fennmaradna.

A CJTF-elv további kidolgozásáról és megvalósításáról ma is folynak viták a szervezeten belül. Valószínűleg további egyeztetések után születnek majd meg azok a gyakorlati eredmények, amelyek a NATO jövőjét vagy a jövő NATO-ját meghatározzák.

A bővítés lépései

A közép-kelet-európai országokban 1989–1991-ben zajló változások egyik, akkoriban talán legtöbbet hangsúlyozott törekvése Európához, az európai intézményekhez való visszatérés és csatlakozás gondolata volt.

Az észak-atlanti szövetség – bár váratlanul érték a régióban zajló események –, első reakcióiban igen hamar és gyors lépésekben válaszolt a térségből érkező kihívásokra.

Már az 1990 júliusában megtartott londoni csúcsértekezleten kinyilvánította azt a szándékát, hogy követi szinten rendszeres diplomáciai kapcsolatokat kíván kiépíteni a formálisan akkor még létező Varsói Szerződés országai-val. A közeledés újabb jeleként a hivatalos kapcsolatfelvétel után nem sokkal, még az év novemberében a párizsi tanácskozáson a NATO és az új partnerországok közös nyilatkozatot adtak ki arról, hogy a továbbiakban nem tekintik egymást ellenségnek. A deklarációt követő kölcsönös látogatások és diplomáciai találkozók olyannyira elmélyítették a kapcsolatokat, hogy döntés született a NATO-tagországok és a kelet-közép-európai országok biztonságpolitikai együttműködése intézményi kereteinek kialakításáról. Az 1991 novemberében megtartott római csúcsértekezleten bejelentették az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (NACC) létrehozását.

Az elnevezésnek – utalással a NATO legfőbb döntéshozó szervére, az Észak-atlanti Tanácsra – több szakértő szimbolikus jelentőséget tulajdonított, s azt hangsúlyozta, hogy ezzel a szervezet nyitottságát, a régió országainak együttműködésre ösztönzését, bátorítását igyekezett kinyilvánítani.

Az Együttműködési Tanács, amelynek tagjai a NATO-országok mellett a közép-európai és a balti országok külügyminiszterei voltak, rendszeresen konzultációkat folytatott a szervezet Katonai és Politikai Tanácsával, valamint az Észak-atlanti Tanáccsal. A NACC intézményi keretei, illetve programja a biztonságpolitikai kérdések megvitatásán kívül lehetőséget adott a haderőátalakítási kérdésekkel kapcsolatos konzultációkra, tapasztalatcserékre, és

szorgalmazta a NATO-ra vonatkozó információk terjesztését, és ösztöndíj-programokat hirdetett meg az „új demokráciák” kutatói számára. Később az európai biztonsági környezet kihívásai nyomán olyan kérdéskörök is bekerültek a NACC munkatervébe, mint a válságkezelés, a polgári szükségállapot-tervezés és a békefenntartás kérdése. Ennek nyomán a testület javaslatot tett egy „Együttműködés a békéért” ad hoc munkacsoport felállítására, azzal a céllal, hogy korszerű és általánosan elfogadható alapelveket dolgozzon ki a jövőbeli békefenntartó missziók tevékenységére vonatkozóan.

Bár a NATO-csatlakozás igénye a közép-európai országok részéről 1991-től egyre határozottabban nyilvánult meg, a NACC létrehozása után a szövetség részéről hosszú ideig bizonytalanság és tétovázás mutatkozott a bővítés kérdésében.

Az Amerikai Egyesült Államokban 1992 végén hatalomra került Clinton-kormányzat külpolitikai elemzésében úgy értékelte az addigi amerikai politikát, hogy az nem adott megfelelő választ a Kelet-Közép-Európában lezajlott változásokra. Az értékelés szerint a NATO gyakorlatilag semmilyen lépést nem tett, amely megfelelő válasz lett volna a Varsói Szerződés felbomlására és a megváltozott európai biztonsági helyzetre.

Eközben a közép-európai országok is – különösen Lengyelország – csatlakozásuknak adtak hangot a NATO-csatlakozási folyamat elhúzódása miatt, és sürgették a szövetség által nyújtandó konkrét biztonsági garanciák meghatározását.

1993 elejére a NATO vezetésében is egyre inkább úgy vélekedtek, hogy a NACC betöltötte bizalomerosztó szerepét, s a szövetség kapcsolatainak további fejlesztése érdekében szükség van a pusztán „eszmecsere” jellegű együttműködés gyakorlatibbá tételére. (Nem beszélve arról, hogy az addigra 34 tagra bővült NACC működése is egyre nehezkesebbé vált.)

Mindezek ellenére a bővítés kérdésében még érzékelhető volt a NATO bizonytalansága a Stratégiai Tanulmányok Intézetének 1993 szeptemberében Brüsszelben tartott konferenciáján is. A tanácskozáson, amelynek témája a visegrádi országok esélye volt a NATO-felvételre, a szövetség főtítkára és a tagországok védelmi miniszterei is azt erősítették meg, hogy a NATO nem tervez bővítést a közeljövőben.

Erre a határozottnak látszó kijelentésre a NATO diplomáciáját valószínűleg inkább az óvatosság készítette. Oroszország politikájában a tervezett NATO-bővítés kapcsán 1993 nyarán váratlan fordulat következett be. Jelcin elnöknek a bővítést mintegy „jóváhagyó” varsói kijelentése után néhány héttel ennek az ellenkezőjéről állást foglaló levél, valamint az elnök és a parlament között kibontakozó súlyos válság a NATO vezetői számára indokoltá tették a döntés elhalasztását. Az az álláspont, hogy a bővítést Oroszország provokálása nélkül, a jó kapcsolatok fenntartásával kell megtenni, kezdettől fogva alapelemét képezte az új biztonsági rendszer kialakításának.

A NACC bizalomerősítő és konzultációs fórumának létrehozása után történt meg az első határozott lépés a NATO bővítésének irányába – a Partnerség a békéért (PfP) program létrehozásával –, valamint annak deklarálása, hogy a NATO elkötelezett a bővítés irányában.

A PfP-programot hivatalosan 1994 januárjában a NATO brüsszeli csúcsértekezletén jelentették be. Célja a kiadott dokumentumban megfogalmazottak szerint¹ a nemzeti védelmi tervezés átláthatóvá tételének elősegítése, a haderők demokratikus ellenőrzésének biztosítása, a békeműveletekhez való hozzájárulás képességének kialakítása és fenntartása, a katonai együttműködési kapcsolatok, valamint a NATO-egységekkel való interoperabilitás fejlesztése.

A PfP politikai célját az elemzők három csoportba sorolták: 1. gyakorlási terepet jelent a jövőbeli NATO-tagoknak; 2. új biztonságpolitikai környezetet biztosít azoknak az országoknak, amelyek az első körben nem válnak a szövetség tagjává; 3. a PfP biztosítja Oroszországot, hogy a NATO kiterjesztése nem fenyegeti.

Egyes szakértői vélemények szerint a PfP a NATO átmeneti válasza a bővítési törekvésekre arra az időre, míg leküzdi identitászavarát, és olyan helyzetbe kerül, hogy dönthet a bővítésről. Erre az időre feladatot ad a közép- és kelet-európai országoknak az orosz kapcsolódás lehetőségének megteremtésével és semlegesíti az orosz ellenzést. A program alkalmat teremt a különböző országoknak a katonai együttműködésre a NATO-val, így ezek bizonyíthatják csatlakozási érettségüket, elősegítve ezzel az önkiválasztást a NATO-tagság elnyerése érdekében.

A PfP meghirdetésével általában együtt szokták emlegetni az 1995 szeptemberében nyilvánosságra került *Tanulmány a NATO bővítéséről* című dokumentumot, amely amellettt hogy a szövetség határozott és egyértelmű elkötelezettségét deklarálta a bővítés iránt, részletesen foglalkozott annak lehetőségeivel, következményeivel, különösen Oroszország és a NATO kapcsolatát illetően. Azt, hogy a NATO mit tekint csatlakozási feltételnek, sohasem definiálták pontosan. Clinton elnök és a NATO-vezetők nyilatkozataiból azonban egyre inkább kikristályosodott az az öt alapelv, amelyet követelményként jelöltek meg. Ezek részben a politikai, gazdasági viszonyokra, részben a biztonsági környezetre vonatkoztak. Az elvárások szerint a csatlakozó országokban érvényesülnie kell a demokráciának, az általános és egyéni szabadságjogoknak, gazdaságuknak a liberalizmus és a szabad piac elvén kell állniuk; biztosítaniuk kell a nemzeti, etnikai, kisebbségi jogokat és el kell fogadniuk az EBESZ-normákat, -alapelveket; rendezett és rendszeres párbeszéd alapján álló szomszédsági viszonyt kell kialakítania, valamint érvényesülnie kell a demokratikus kontrollnak a haderő felett.

A NATO keleti bővítésének bejelentése után, de már azt megelőzően is sok vélemény, nyilatkozat és elemzés látott napvilágot, amelyekben különböző

érdekek és ellenérdekek, érvek és ellenérvek jelentek meg ezzel kapcsolatban. A NATO közép-európai kibővítését leginkább támogató német politikusok úgy látták, alapvető német érdek, hogy a stabilitás–instabilitás, a gazdagság–szegénység határai ne essenek egybe a NATO és az Európai Unió, vagyis Németország keleti határaival. Több politikus érvelt azzal, hogy a bővítés növeli a nyugati biztonságot, mert megakadályozná a térségben a nemzeti védelmi politikák kifejlését, s ezzel csökkentené egy újabb kelet–nyugati konfrontáció veszélyét.

Különösen szakértői véleményekben nyilvánult meg az az álláspont, hogy a bővítés tulajdonképpen új életet lehelne a szövetségbe. Mivel a bipoláris szembenállás megszűntével a NATO elvesztette fő funkcióját, a szovjet terjeszkedéssel szembeni védelmet, a bővítés hozzájárulhatna a szervezet életben tartásához és megújításához.

Hasonlóképpen a NATO keleti bővítése mellett érvelt a lengyel származású egykori nemzetbiztonsági főtanácsadó, *Zbigniew Brzezinski* is, aki szerint a NATO hosszú távú terveinek hiánya Európában megfoszthatja a szervezetet történelmi létalapjától. A bővítés halogatása nemcsak az amerikai vezetést hitelteleníti, hanem a NATO felbomlását is eredményezheti. A támogató állásfoglalások mellett azonban több NATO-ország politikusa és szakértője fenntartásának, sőt ellenérzésének is hangot adott.

A legtöbbet és legnagyobb súllyal hangoztatott ellenérvek a bővítéssel kapcsolatban a NATO és Oroszország közötti viszony kiéleződése, az enyhülési folyamat megrekedése, a szembenállás feléledése miatti aggodalom voltak.

Több szakértő vélekedett úgy, hogy a szövetség terjeszkedése növelné Moszkva veszélyeztetettségérzetét, s ez fokozott fegyverkezésre készítetné, emiatt megnövekedne annak esélye, hogy szélsőségesen militáns erők kerülnek hatalomra.

Kétségtelen, hogy Oroszország kezdettől fogva gyanakvással figyelte, s több-kevesebb határozottsággal ellenezte a NATO-bővítés gondolatát, amely eleinte érzékelhetően halogatásra készítette a szövetséges országokat. Abban mindenki egyetértett, hogy a bővítési folyamatot Oroszország provokálása nélkül, az európai biztonsági rendszerbe integrálásával, azonban vétőjogának elismerése nélkül kell megvalósítani.

1996 elején azonban Moszkva hangot adott kompromisszumkésztségének, és kifejezésre juttatta, hogy bizonyos feltételekkel nem ellenezné a bővítést. A brüsszeli 16+1-es tárgyalások felélesztése – orosz kezdeményezés alapján –, s az egyre intenzívebbé váló diplomáciai tárgyalások a NATO, az Amerikai Egyesült Államok és Oroszország vezetése között azt jelezték, hogy a kérdésben megegyezés születhet, amely nagyrészt kifogja a szelet az Oroszország ellenzésével érvelők vitorlájából.

A közvélemény előtt különösen hatásos indoklásként hatott a bővítéssel szemben a költségekre való hivatkozás, hangsúlyozva, hogy a nyugati adófize-

tők fogják megfizetni a keleti bővítés árát. Többféle becslés és számítás látott napvilágot a várható költségekről, amelyek valóságos terheit és megoszlását azonban csak a felvételi tárgyalások során alakítják majd ki. A szakértők körében többnyire egyetértés volt abban, hogy politikai döntés kérdése, a NATO milyen sokat vagy keveset költ a bővítésre.

Gyakran hangoztatott vélemény volt az is, hogy a kelet-közép-európai országok nemzeti, etnikai viszonyai, a határokon túl élő nemzeti kisebbségek helyzete, illetve ennek rendezetlensége miatt újabb délszláv típusú válság alakulhat ki ebben a térségben is. A vitás kérdések politikai rendezése, a kétoldali alapszerződések megkötése s a kisebbségi jogokkal kapcsolatos többkevesebb eredménnyel járó párbeszéd kialakulása megnyugtatóan hatott a nyugati elemzőkre és politikusokra.

Az 1996-ban újraválasztott Clinton-kormányzat egyre határozottabban foglalt állást a NATO bővítése mellett, és kifejezésre juttatta, hogy eltökélt szándéka ennek megvalósítása. A döntés eredményeképpen Washington 1997 februárjában megnevezte azokat az országokat, amelyek hamarosan meghívást kapnak a NATO-hoz való csatlakozásra.

Szakértői vélemények szerint ebben közrejátszott az is, hogy az eltelt időszakban az amerikai és a nyugati tőkeberuházások jelentősen megnövekedtek a térségben, s ez megnövelte a nyugati érdekeltséget a régió stabilitásában. Emellett az elhúzódó délszláv válság, az egyre bizonytalanabbá váló orosz belpolitikai és társadalmi állapot felértékelte a csatlakozni kívánó országok geostratégiai helyzetét az európai biztonság megőrzésében. Az előkészítési folyamatban felhalmozódott kölcsönös tapasztalatok nyomán, és miután az Amerikai Egyesült Államok is elkötelezte magát, valójában már nem volt kétséges a madridi csúcstalálkozó eredménye, amelyen 1997 júliusában Solana NATO-főtthkár a három közép-európai országnak átadta a szervezeti tagságra szóló meghívást.

A NATO-csatlakozás és a magyar politika: a Varsói Szerződéstől a NATO-népszavazásig

Mielőtt a magyar politika elkötelezte volna magát a NATO-tagság mellett, a rendszerváltás időszakában rövid ideig több elképzelés is felmerült az ország védelmének biztosítására és az új szövetségi kapcsolatok kialakítására. Bár a külpolitikai prioritások között igen korán megjelent az euroatlanti integráció gondolata, hosszú és fordulatoktól, bizonytalanságoktól, vitáktól sem mentes út vezetett a Varsói Szerződéstől a NATO-meghívásig.

Az 1990-es többpárti választásokat megelőzően a legtöbb induló párt közzétette külpolitikai elképzeléseit, a katonai tömbökről kialakított véleményét és az európai biztonságról alkotott nézeteit. A még fennálló Varsói Szerződés

tagjaként az akkori politikai erők legtöbbje óvatos álláspontra helyezkedett.² A nagyobb külpolitikai önállóság célkitűzése mellett a VSZ-ből való kilépést csak a két katonai tömb egyidejű megszűnésével tartották lehetségesnek. Emellett a választásokon induló jelentősebb pártok szinte mindegyike hosszú távon a semlegesség elérését tartotta kívánatos célnak az ország számára.

Az 1990-ben megválasztott új kormány eleinte hasonlóan óvatos álláspontot foglalt el külpolitikai céljai és védelmi elképzelései megfogalmazásában. A parlamenti pártok között is konszenzus volt abban a tekintetben, hogy a VSZ-t békés tárgyalások útján kell és lehet elhagyni, mindenképpen el kell kerülni a Szovjetunióval és a többi tagállammal való feszültség keltését. A magyar politika számára ezt az is indokolta, hogy ebben az időben még a későbbi visegrádi országok, Csehszlovákia és Lengyelország is a Varsói Szerződés megreformálása és fenntartása mellett voksoltak.

Ilyen körülmények között tett javaslatot a katonai szervezet felülvizsgálata az akkori magyar miniszterelnök, *Antall József* 1990 júniusában a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének ülésén.

Nem sokkal ez után az országgyűlés is elfogadta azt a kormány által előterjesztett határozati javaslatot, hogy amennyiben a többi tagállammal nem sikerül megegyezni, Magyarország legkésőbb 1991 végéig hagyja el a Varsói Szerződés szervezetét. Mindamellettt továbbra is általános volt az a nézet, hogy nem szabad a szovjet kormányban országukat elszigetelő, Európából kirekesztő benyomást kelteni.

Eközben 1990 közepétől egyre intenzívebbé váltak a diplomáciai kapcsolatok a három ország, Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország között, s még ebben az évben megállapodás született arról, hogy „egyeztetik Európához való visszatérésüket”.

Az elvi egyetértés mellett a három ország akkor még egymástól is kissé eltérő módon gondolkodott a biztonság és a szövetségi együttműködés kérdéseiben. Csehszlovákia egy páneurópai, az EBEÉ kereteire épülő, az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió részvételét is magában foglaló biztonsági rendszer kiépítését látta volna célravezetőnek. Lengyelország egy, a Baltikumot is magában foglaló, a közép- és kelet-európai országok által megalakítandó védelmi szövetséget tartott inkább kívánatosnak. Mindhárom ország biztonságpolitikai elképzeléseinek része volt egy olyan változat is, amely szorgalmazta a gyors csatlakozást az EU-hoz és a NYEU szervezetéhez. Ez azonban hamarosan lekerült a napirendről, nemcsak azért, mert az EU-integráció láthatóan egy hosszabb, bonyolultabb összehangolási folyamat, hanem azért is, mert nyilvánvalóvá vált, hogy a NYEU önmagában nem rendelkezik olyan katonai védelmi erővel, amely biztonsági garanciát tudna nyújtani.

A regionális együttműködés szellemében rendezték meg a visegrádi találkozót 1991 februárjában, amelyen a három közép-európai ország állam- és kormányfői többek között megállapodtak a védelmi együttműködésről, két-

oldalú katonai megállapodásokat kötöttek egymással, és elhatározták, hogy rendszeres konzultációkat tartanak biztonsági kérdésekről.

Az év nyarán zajló események, a moszkvai puccs és a balkáni válság elmélyülése azonban mindhárom országban komoly aggodalmakat keltett és élesen vetette fel határaik biztonságának kérdését, amely felerősítette a NATO-hoz való csatlakozás szándékát. A visegrádi országok 1991 októberében megtartott krakkói csúcstalálkozóján már olyan közös külügyminiszteri nyilatkozat látott napvilágot, amelyben a három ország kifejezte azt a törekvését, hogy közvetlenebb kapcsolatot kíván kiépíteni az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével. A szovjet csapatok távozása után a magyar politikában is egyre határozottabb formában jelent meg a NATO iránti elkötelezettség.

A külügyminiszter a parlament 1991 októberében megtartott politikai vitanapján már arról számolt be, hogy a kormány a megelőző egy évben jelentős erőfeszítéseket tett, hogy szorosabbra fűzze kapcsolatait a NATO-val, amelyet az euroatlanti térség legfőbb támaszának tekint. Az elkötelezettség mellett azonban kételyek és ellenvélemények is megfogalmazódtak az újabb katonai szövetséghez tartozás tekintetében. Voltak, akik éppen a semlegeség megtartásában, a „Kelet-Európa Svájca” szerep betöltésében látták az ország jövőbeli stratégiai lehetőségeit, gazdasági, kereskedelmi és pénzügyi fejlődésének útját, mások a NATO hidegháború utáni funkcióvesztését, bizonytalan identitását hangsúlyozták inkább ellenvéleményként.

A külügyminiszter válaszában úgy érvelt, hogy éppen az észak-atlanti szövetség átalakulásában látja azt az esélyt, amely megteremtheti egy hatékonyan működő, új európai biztonsági rendszer alapjait és működési kereteit.

A visegrádi országok együttműködési törekvéseiben eközben egyre nagyobb hangsúlyt kapott az euroatlanti intézményekhez való csatlakozás igénye. Az 1992 márciusában megtartott pozsonyi csúcstalálkozón már országaik teljes jogú NATO-tagságát tűzték ki célul. Lengyelország eleinte még bizonytalan volt, és inkább hajlott egy lengyel vezetésű közép- és kelet-európai regionális védelmi szövetség megalakítására. Az év őszétől azonban már Varsóban is hivatalos politikává vált a csatlakozás igénye, s ennek érdekében a lengyel diplomácia intenzív kampányba kezdett az atlanti szövetségek körében. Varsó sürgette, hogy a NATO-val a kapcsolattartás minél előbb lépje túl az Észak-atlanti Együttműködési Tanács kereteit, a szövetségesek kezeljék differenciáltan a volt szocialista országok reformfolyamatait és integrációra való felkészültségét, és mielőbb döntsenek ezeknek az országoknak a felvételéről.

A lengyel fellépés jelentős lökést adott a szövetségben belül a bővítési folyamat előrehaladásának. Amerikai és német szakértői körökben is nagy megértéssel fogadták ezeket a törekvéseket, és hangot adtak annak a nézetnek, hogy a visegrádi országoknak minél gyorsabban fel kell ajánlani a NATO-tagságot, mert ha ezt nem teszik meg, a szövetség hitelét veszti.

A magyar országgyűlésben 1993 februárjában került sor az ország biztonságpolitikai alapelveinek megvitatására. A parlamenti pártok között messzeemenő egyetértés mutatkozott abban, hogy biztonságunkat külső garanciákkal erősítsük meg, amely az egybehangzó álláspontok szerint csak akkor lehet működőképes, ha az ország részévé válik a NATO védelmi rendszerének.

Ekkorra már a gazdasági átalakulási folyamatok előrehaladása, a biztonsági környezet változása és a nemzeti kisebbségek kérdésének felszínre kerülése más megvilágításba helyezték, s jórészt elkoptatták a semlegesség gondolatát, és úgy látszott, a parlament túlnyomó többsége elkötelezte magát a NATO-csatlakozás mellett.

Ezen az országgyűlési vitanapon hangzott el *Horn Gyula* felszólalásában a – később éppen az MSZP vezette kormány számára oly sok problémát és aggodalmat kiváltó – népszavazás gondolata. Tekintettel későbbi jelentőségére és sok vitát kiváltó értelmezésére, érdemes szó szerint is idézni a hozzászólást: „egy parlamenti vita és állásfoglalás után olyan súlyú tárgyról van szó, amely népszavazást igényelne, hogy népszavazás keretében döntsön a társadalom arról, hogy egyáltalán kívánja-e egy új szövetségi rendszerhez vagy a NATO-hoz való csatlakozást, vagy sem!”³

1994-ben két fontos esemény történt Magyarország NATO-csatlakozásának folyamatában. Az egyik a békepartnerségi program, a PfP elindulása, amelyhez az ország az elsőik között csatlakozott, a másik a parlamenti választások, amelynek eredményeként az MSZP vezette koalíció került hatalomra. A kormányváltást a nyugati hatalmak eleinte bizalmatlansággal szemlélték, hangot adtak kételyeiknek az új kormány nyugati, főként NATO-elkötelezettségét illetően. Ezt a megítélést osztották a magyar ellenzéki pártok is, akik azt jósolták, a csatlakozási folyamat megtorpan az új kormány hatalomra kerülésével.

Mindezek a kételyek bizonyítási kényszert eredményeztek az MSZP vezette kormányban, s első teendői között tűzte napirendre az ország külpolitikai irányelveinek megvitatását 1995 februárjában.

Ezen a vitanapon a kormány külpolitikai prioritásként az euroatlanti intézményekhez való csatlakozást jelölte meg, s aláhúzta azt is, hogy minden más célt ennek fog alárendelni. Az ellenzék bírálataiban egyfelől a kormány NATO-csatlakozási törekvéseinek alacsony intenzitását, másfelől pedig a határon túli magyarság és a szomszédsági kapcsolatok „másodrendű kezelést” kifogásolta, s ez utóbbi tekintetében elmarasztalta a kormányt.

Magyarország és a NATO első gyakorlati katonai együttműködésére 1995-ben a PfP-program keretében került sor. A daytoni megállapodás után a boszniai válság rendezésére telepítendő békefenntartó haderők logisztikai bázisának biztosítására kérte fel Magyarországot.

A kormány és az ellenzék is egyetértettek abban, hogy támogatni kell a felkérés teljesítését, és úgy látták, hogy ez az együttműködés szorosabbá fűzi Magyarországot és a NATO viszonyát, elősegíti a csatlakozási folyamatot.

A szövetség a belépésre váró országok számára egyik feltételként az interoperabilitást jelölte meg, ami egyrészt azt jelentette, hogy a magyar alakulatoknak képesnek kell lenniük a NATO-haderőkkel együttműködni a közös akciókban, másrészt, hogy a hazai infrastruktúra alkalmas legyen NATO-erők fogadására az ország területén. A logisztikai bázis létesítéséről a parlament többsége úgy vélekedett, hogy az országnak a csatlakozással kapcsolatos elemi érdeke egy ilyen együttműködésben a részvétel.

Kevésbé volt egyöntetű az országgyűlés állásfoglalása az egy héttel később, december 5-én érkező másik NATO-felkéréssel kapcsolatban. Ebben Magyarország közreműködését kérték a békefenntartó műveletekhez műszaki és egészségügyi egységekkel, kizárólag nem harci feladatokra.

A kormány támogatta a teljesítést, annak a feltételnek a megfogalmazásával, hogy feladataik ellátása során a magyar egységek légi és szárazföldi védelmét az IFOR azon nemzetiségi kontingensei biztosítsák, amelynek illetékeségi területén dolgoznak.

Az ellenzéki pártok képviselői azonban aggályaiknak is hangot adtak az akcióval kapcsolatban. Felhívták a figyelmet arra, hogy a feladatok teljesítése során esetleg halálos áldozatok is lehetnek, amely egyrészt nemkívánatos feszültséget teremtené a szomszéd országgal, másrészt a NATO-tagság ellen hangolná a magyar közvéleményt.

A parlamenti vitában a kormánypárti képviselők azzal érveltek, hogy csatlakozási szándékunkat tettekkel és feladatvállalással is bizonyítani kellene, az ellenzéki képviselők viszont azt hangsúlyozták, hogy Magyarország már eddig is elég sok támogatást nyújtott a szövetség békefenntartó tevékenységéhez, s vállalta a részvétel politikai és katonai kockázatát.

A parlamenti pártok vitájának azonban ekkor már nem volt valódi tétje. A képviselők többsége tudta azt, hogy Magyarország nem rendelkezik választási lehetőséggel, hiszen ha NATO-csatlakozásra törekszik, akkor annak megvalósulási esélyeit kockáztatná, ha nem vállalna megfelelő részt a térség stabilitásának helyreállításában. Az országgyűlés végül nagy többséggel elfogadta a határozatot, hogy Magyarország műszaki alakulatokkal vegyen részt az IFOR béketeremtő missziójában.

A csatlakozásnak egy legtöbbször hangsúlyozott feltétele volt a szomszédos országokkal való kapcsolatok rendezettsége. A szövetség és a tagállamok vezetői ismételten a magyar politikusok értésére adták, hogy a térség feszültségeit nem kívánják bevenni szervezetükbe. Hangot adtak olyan vélekedésnek is, amely kérdésesnek tartotta, hogy Magyarország valóban elismeri-e a fennálló határokat, sőt egyes nyugati politikusok azt is megfogalmazták, fennáll a veszélye annak, hogy a magyar-román viszonyból második Bosznia alakulhat ki.

Azt a pártok és a képviselők is elfogadták, hogy a rendezett szomszédsági kapcsolat feltétele az euroatlanti integrációnak, abban azonban már lényeges

véleménykülönbségek voltak, hogy a kétoldalú alapszerződések megkötése valóban megoldja-e a kérdést azokkal az országokkal, amelyekkel a viszonyok rendezettségét tekintve a legtöbb kétség merül fel. Mind a magyar–román, mind a magyar–szlovák alapszerződés megkötésének vitájában olyan kételyek és vélemények merültek fel az ellenzéki képviselők részéről, hogy a Nyugat nem érti a magyarsággal történt történelmi igazságtalanságot és csupán bizonyos fajta stabilitásban látszik érdekeltnek. Többen látták úgy, hogy a szerződések valójában nem oldják meg a problémát, hiszen eddig sem a területi és határviták, hanem a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása jelentett gondot a szomszédsági kapcsolatokban, s Magyarország egyoldalú engedményeket tett a szerződés megkötésével.

A NATO-csatlakozással kapcsolatban felvetődő kérdések között hangsúlyosan jelent meg a parlamentben is a költségek és az anyagi terhek nagysága, annál is inkább, mert a csatlakozást ellenző parlamenten kívüli pártok és társadalmi szervezetek egyik legfőbb és a közvéleményben is hatásosnak számító ellenérve volt a katonai kiadások várható növekedése. A kormány érthető okok miatt igyekezett megnyugtatni a képviselőket és a közvéleményt is a költségek tekintetében, és azt hangsúlyozta, hogy a NATO elsősorban a kommunikációképességet várja el a csatlakozásra váró országoktól, s az atlanti tagság az ország számára olcsóbb lenne, mintha önállóan kellene védelmüket biztosítani. Ezek az érvek inkább a meggyőzést szolgálták, hiszen a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt valójában senki sem tudta, hogy pontosan milyen költségvetési kihatásai lehetnek a tagság elnyerésének.

A parlamentben folyamatosan visszatérő kérdés volt a felvétel időpontjának megjelölése. A kormányzat eleinte az ellenzék sürgetésére, és saját sikerességének bizonyítására, több közeli dátumot is megjelölt, később hivatalosan is bejelentette, hogy 1995 végére várható a döntés a tárgyalások megkezdéséről. A csatlakozást előkészítő tárgyalások megkezdése és lefolytatása után már nem sok kétség merült fel a NATO 1997-ben megtartott madridi csúcstalálkozóján bejelentendő tagsági meghívás iránt.

A madridi bejelentés után a magyar politika számára azonban korántsem vált kétségtelen tényné az atlanti szövetséghez való csatlakozás. „Érvényben volt” ugyanis az MSZP vezetőjének – a választások után az ország miniszterelnökének – korábban tett ígérete, hogy a tárgyalások lezárása után népszavazást kívánnak kezdeményezni a NATO-csatlakozás kérdésében.

Több javaslat született arra, hogyan lehetne elkerülni a korántsem biztosan eredményesnek ígérkező referendum kiírását, ám a kormány – vállalva a kockázatot – úgy döntött, üggydöntő népszavazást kezdeményez a kérdésben.

A népszavazás kimenetele komoly aggodalmakat okozott mind a NATO-szövetségesek, mind a magyar politikai erők körében. Valójában senki sem volt felkészülve arra, mi történik majd egy esetleges nemleges eredmény esetén. A kétségek annál is inkább megalapozottnak látszottak, mivel a közvéle-

mény-kutatások adatai szerint 1995 és 1996 között a lakosság körében romlottak a NATO-csatlakozás támogatottsági adatai.

A több hónapon át tartó intenzív kampány azonban hatásosnak bizonyult, és a vártnál is kedvezőbb eredményt hozott. Az 1997. november 16-án megtartott népszavazáson, bár igen alacsony, az 50%-ot alig elérő részvételi aránnyal, a válaszadók 85,33%-a mondott igent a NATO-csatlakozásra.

Jegyzetek

- 1 *A változó NATO. Dokumentumok 1989–1991.* Budapest, SVKI–NATO OIP, 1994.
- 2 Érdemes azonban megjegyezni, hogy 1990-ben Horn Gyula a Magyar Politikatudományi Társaság ülésén távlati lehetőségként felvetette a NATO politikai szervezetéhez csatlakozás gondolatát.
- 3 Horn Gyula hozzászólása. *Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve.* 1993. február 16.

Felhasznált irodalom

- Balogh A.: Kelet-Közép-Európa és a NATO-bővítés. *Külpolitika*, 1997. 3.
- Bertalan Gy.: *NATO a 80-as évek közepén.* Budapest, Magyar Honvédség Humán Szolgáltató Központ, é. n.
- Boiles, A.: Towards a new synthesis. *Survival*, 1996. 3.
- Brzezinski, Z.: A megtervezett Európa. *Külpolitika*, 1995. 1.
- Clarke, J.: Replacing NATO. *Foreign Policy*, 1993–94. Winter.
- Csapody T., Vit L.: *Ámokfutás a NATO-ba.* Budapest, Cartafilus Kiadó, 1997.
- Deák P.: Érdekek és érdemek az euroatlanti csatlakozásban. In *Európai Politikai Évkönyv.* Budapest, 1996.
- Dunay P.: NATO-hitviták Magyarországon. In *Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete.* Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatások Intézete, 1997.
- Freedman, L.: Architecture with Eurovision. *The Independent*, 1990. March.
- Gazdag F.: A NATO 45 év után. *Európa Fórum*, 1994. 2.
- Gyarmati I.: Magyarország útja a NATO-ba. *Külpolitika*, 1995. 1.
- Jeszzenszky G.: Az euroatlanti gondolat történelmi gyökerei Magyarországon. *Külpolitika*, 1997. 1.
- Kaysen, C.: Is war obsolete? *International Security*, 1994. 4.
- Kovács L.: Magyar külpolitikai törekvések és eredmények. *Külpolitika*, 1995. 1.
- Kwasniewski, A.: Lengyelország és Magyarország az euroatlanti integráció felé vezető úton. *Külpolitika*, 1996. 3–4.
- Laird, R.: *The europeanisation of the alliance.* Boulder, CO, Westview Press, 1991.
- Larrabee, S., Asmus, R., Kugler, R.: Building a new NATO. *Foreign Affairs*, 1993. 4.
- A magyar közvélemény a NATO-tagságról 1994–97.* Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatások Intézete, 1997. (Védelmi Tanulmányok, No. 18.)
- Meiszter D.: Bizonyosságok és dilemmák Magyarország NATO-csatlakozásában. *Külpolitika*, 1995. 3–4.
- Szabó J.: Út a NATO-igéhez. *Valóság*, 1998. 8.

- Szemerkenyi R.: Az átalakuló NATO. In *Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete*. Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatások Intézete, 1997.
- Tálas P.: A visegrádi országok és a NATO. In *Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete*. Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatások Intézete, 1997.
- Tolnay L.: Az európai védelmi struktúra átalakítása. *Európai Szemle*, 1996. 2.
- Valki L.: A NATO keleti politikájának alakulása. *Külpolitika*, 1995. 1.
- Valki L.: Szeret, nem szeret – a NATO-kibővítés kérdőjelei. *Külpolitika*, 1995. 3–4.

MATUS JÁNOS

Az európai és euroatlanti csatlakozás hatása Magyarország biztonságára

1999. március 12-én Magyarország az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének teljes jogú tagjává vált. Ugyanezen a napon csatlakozott a szövetséghez két másik közép-európai állam, Lengyelország és a Cseh Köztársaság is. A NATO keleti irányú kibővítése fontos része annak az egész nemzetközi rendszert érintő átalakulási folyamatnak, amely a közép- és kelet-európai változásokkal kezdődött 1989–1990-ben.

A NATO-tagság alapvetően új helyzetet teremtett Magyarország számára mind a nemzetközi rendszerben elfoglalt helye, mind az ország biztonsága szempontjából. Részvételünk a szövetség politikai döntéshozatali testületeinek munkájában javítja esélyeinket a nemzetközi folyamatok befolyásolására. Az integrált katonai struktúrához történt csatlakozásunk és aktív részvételünk a közös védelmi erőfeszítésekben, nagymértékben megerősítette országunk általános biztonsági helyzetét.

A rendszerváltást követően Magyarország politikai és gazdasági átalakulása fokozatosan megteremtette a feltételeket a csatlakozásra egy demokratikus elvek alapján működő politikai és katonai szövetséghez. A NATO tagállamai az alábbi öt kritériumot határozták meg a lehetséges új tagok számára a tagság feltételeként: többpártrendszeren alapuló demokratikus berendezkedés; működő piacgazdaság; a fegyveres erők felett gyakorolt demokratikus civil ellenőrzés; jószomszédi kapcsolatok a környező országokkal; a NATO-tagállamok fegyveres erőivel való együttműködési képesség minimális szintje. A felsorolt öt kritériumban meghatározott feltételek teljesítése mellett fontos elem volt a népszavazás, amelyen a többség a szövetséghez való csatlakozás mellett döntött.

A NATO-csatlakozást megelőző négy-öt év során az érintett kormányzati intézmények és a Magyar Honvédség sokat tettek az alkalmassá válás érdekében. A felkészülés szempontjából kedvező lehetőségeket kínált a békepartnerségi program, amelyet a NATO 1994 januárjában kezdeményezett. A programhoz csatlakozott az európai államok döntő többsége, beleértve a semleges államokat is. Az együttműködés keretében szervezett közös katonai gyakorlatok és konferenciák lehetőséget biztosítottak új gyakorlati készségek és elméleti ismeretek elsajátítására. A felkészülési folyamat lényeges része volt a nyelvtudás fejlesztése, amely a legfontosabb feltételek közé tartozik.

A teljes jogú tagság elérésével azonban nem fejeződött be a tanulási folyamat. A szövetség politikai és katonai szervezetével való együttműködés új feladatokat teremt az érintett magyar intézmények számára. A NATO-ban alkalmazott szervezési, döntési és tervezési eljárások még nem váltak elég széles körben ismertté a magyar politikai döntéshozók és szakemberek számára. Az együttműködésben érdekelt magyar intézmények szervezeti struktúrája és működésük koncepcionális megalapozottsága esetenként lényegesen eltér a NATO-tagállamokétól, ezért az együttműködés gyakorlati megvalósításában a kezdeti időszakban nem lehet kizárni a különböző természetű zavaró tényezőket. Viszonylag hosszabb időre lesz szükség ahhoz is, hogy Magyarországon kialakuljon egy olyan szakértői hálózat, amely pártpolitikai hovatartozástól függetlenül képes gondolkodni a nemzeti érdekeknek a szövetség keretein belüli érvényesítéséről.

A NATO történetének szakaszai

Az Észak-atlanti Szerződést 1949. április 4-én írták alá Washingtonban a NATO-t létrehozó 12 állam kormányának képviselői. Az észak-amerikai kontinensről az Amerikai Egyesült Államok és Kanada, Nyugat-Európából Belgium, Dánia, Franciaország, Hollandia, Izland, Luxemburg, Nagy-Britannia, Norvégia, Olaszország és Portugália csatlakozott alapító tagként a szövetséghez. A NATO a későbbi években tovább bővült, 1952-ben Törökország és Görögország, 1955-ben az NSZK, 1982-ben pedig Spanyolország vált teljes jogú taggá.

A NATO történetének első szakasza a megalakulástól az 1950-es évek közepéig tartott. Már a Washingtoni Szerződés aláírásának évében súlyos biztonsági válsággal kellett szembenéznie, 1949 őszén a Szovjetunió előállította első atombombáját, ezzel megszűnt az Amerikai Egyesült Államok atommonopóliuma.¹ Ez a fejlemény is hozzájárult ahhoz, hogy az amerikaiak rövid időn belül törvényt alkottak az európai partnereknek nyújtandó katonai segélyről.² Megkezdődött a szövetség szervezeti kereteinek kialakítása, amellyel a szerződés a tagállamok képviselőiből álló tanácsot hatalmazta fel. Rövidesen létrejött a civil és a katonai szervezeti struktúra. A tagállamok döntést hoztak a főtitkári pozíció létrehozásáról. Elhatározták a közös katonai erők létesítését, kialakították a parancsnokságok rendszerét és kinevezték az első főparancsnokot *Eisenhower* tábornok, a későbbi amerikai elnök személyében.

Az 1950 nyarán kitört koreai háború többféle félelmet is előidézett az európai NATO-tagállamokban. A szovjet bátorításra bekövetkezett észak-koreai támadás Dél-Korea ellen egyrészt felidézte annak veszélyét, hogy ez az eset a megosztott Németország esetében is megtörténhet. Másrészt fokozód-

tak a félelmek, hogy az Amerikai Egyesült Államok figyelme Nyugat-Európáról tartósan Ázsiára terelődik.³ A nyugat-európai szövetségesek megnyugtására az Amerikai Egyesült Államok a koreai háború kitörése után elkötelezte magát négy amerikai hadosztály tartós állomásoztatására Nyugat-Európában, elsősorban az NSZK területén.⁴ (Megszálló erőként már korábban is tartózkodtak amerikai csapatok a legyőzött Németország nyugati szövetségesek által elfoglalt területein.) 1951 után az amerikai erők státusa fokozatosan átalakult szövetségessé. Ez szükségessé tette a befogadó országok kormányai-val megállapodások megkötését az amerikai erők jogi státusáról (SOFA-megállapodások). A kérdés éles vitákat váltott ki az amerikai szenátusban, mivel az Amerikai Egyesült Államok lehetővé tette, hogy katonái felett a befogadó államok joghatóságai ítélkezzenek bűnelkövetés esetén. A szenátorok egy része ebben a szuverenitás feladását látta. A szenátus hozzájárulása a SOFA-megállapodásokhoz végül 1953 júliusában megtörtént.⁵

A NATO története első szakaszának két olyan központi problémája volt, amely sok szempontból hatást gyakorolt a szövetségre. Az egyik az NSZK NATO-tagsága és az ezzel összefüggő Európai Védelmi Közösség létrehozása. Az Amerikai Egyesült Államok mindkét elképzelést támogatta, és emiatt éles vitákba bonyolódott Franciaországgal. Az NSZK végül 1955 májusában a NATO tagja lett, az Európai Védelmi Közösség azonban a francia nemzetgyűlés 1954. augusztusi határozatát követően lekerült a napirendről. A másik probléma, az ázsiai és afrikai gyarmati területekhez való viszony kérdése, az Amerikai Egyesült Államok, valamint Franciaország és Nagy-Britannia viszonyában okozott feszültségeket. Az Amerikai Egyesült Államok el akarta kerülni, hogy szolidaritást vállaljon a két gyarmattartó európai hatalommal a gyarmati területeikkel való konfliktusokban. Ez az ellentét az 1956. októberi szuezi válság idején jelentkezett a legélesebben.

Az 1955-ös év érdekes fejleményeket hozott az euroatlanti együttműködésben. Egyrészt 1955 májusában megalakult a Varsói Szerződés, a Szovjetunió vezette katonai szövetség. Ez válasz volt az NSZK felvételére a NATO-ba, és a feszültség növekedését jelezte. Másrészt a Szovjetunió és Ausztria aláírta az osztrák államszerződést, a szovjet csapatokat kivonták Ausztriából, és az ország a semlegesség útjára lépett. Júliusban Genfben csúcstalálkozót tartottak a nagyhatalmak vezetői. A két utóbbi esemény pozitívan hatott az európai helyzetre és csökkentette a feszültséget. Az európai biztonság és együttműködés erősítésére tett szovjet kezdeményezések mögött azonban az Amerikai Egyesült Államok és a nyugat-európai NATO-tagállamok közötti ellentétek szítására irányuló szándékokat véltek felfedezni a külpolitikai elemzők egy része.

A NATO történetének második szakasza az ötvenes évek közepén kezdődött és nagyjából a hatvanas évek közepéig tartott. Az időszak legfontosabb eseményei között meg kell említeni a szovjet űrkutatás látványos fejlődését és

annak hatását a NATO-ra. Az 1955-ös szovjet békekezdeményezések, az ún. „genfi szellem” már elindította a megosztás irányába ható tendenciákat. A szovjet rakétakísérletek ezt tovább fokozták azzal, hogy csökkentették a bizalmat az Amerikai Egyesült Államok által nyújtott nukleáris garanciákkal kapcsolatban. Az amerikaiak viszont elhatározták, hogy ledolgozzák időleges lemaradásukat a rakétatechnológia területén. Ezt sikerült rendkívül látványosan bizonyítani, hiszen 1969-ben amerikai űrhajós lépett először a Hold felszínére. A technológiai verseny mellett az Amerikai Egyesült Államok számos politikai lépést tett, amellyel demonstrálta európai szövetségesei melletti elkötelezettségét. Mindenekelőtt *Kennedy* elnök Nyugat-Berlinnel kapcsolatos nyilatkozataira szükséges emlékeztetni, amelyeket 1961 nyarán tett a „berlini fal” felépítése után. A Berlin körüli válságok hatására az Amerikai Egyesült Államok jelentősen növelte az Európában állomásozó csapatai számát.

Az ötvenes évek végén, a hatvanas évek elején a Szovjetunió Németországgal kapcsolatos javaslatai és konkrét lépései okoztak feszültségeket a kelet-nyugati kapcsolatokban. A NATO egységesen reagált ezekre a szovjet lépésekre. Ebben az időszakban több NATO-nyilatkozat született, amely a két német állam egyesítését irányozta elő az önrendelkezés elve alapján. Azonos nézet tükröződött a német kérdés kezelésében, és abban az elképzelésben is, hogy nemcsak katonai, hanem gazdasági, tudományos és technológiai területen is együtt kell működni.

A hatvanas évek elején vita indult a NATO közös nukleáris erőinek létrehozásáról. Az elképzelés szerint valamennyi tagállamnak beleszólási joga lett volna az atomfegyver alkalmazásába. Addig az ideig csak amerikai és brit együttműködés volt az atomfegyverek fejlesztése és alkalmazása kérdésében. Az angolszász hatalmak még Franciaországot is kihagyták, amellyel komoly sérelem érte a franciákat, akik csaknem egy évtizedes lemaradással, 1961-ben állították elő első atombombájukat. A későbbiekben Franciaország ragaszkodott ahhoz, hogy azt szigorúan nemzeti ellenőrzés alatt tartsa, ezért ellenezte a közös NATO-atomhaderő létrehozását.

A hatvanas évek első felében volt a NATO első komoly válsága. A tagállamokban belső viták kezdődtek a szövetség jövőjéről. Erősödtek azok a nézetek, amelyek szerint alapvetően megváltozott az európai helyzet, a Szovjetunió már nem olyan fenyegető hatalom, mint az ötvenes években volt, ezért a katonai együttműködés fokozatosan értelmét veszíti. A Szovjetunió megítélésében jelentős különbségek alakultak ki a NATO-tagállamok között. A francia külpolitika egyre inkább egyfajta egyensúlyozás felé közeledett az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió között.

A NATO jövőjéről viták kezdődtek az Amerikai Egyesült Államokban is. A törvényhozás több tagja vélekedett úgy, hogy elmúlt a kommunista terjeszkedés veszélye, a Szovjetunió már nem jelent fenyegetést a Nyugat számára, ezért értelmét veszítette a „feltartóztatás” stratégiája.

A szövetségen belüli kohéziót súlyosan érintette két tagállam, Törökország és Görögország konfliktusa Ciprus kérdésében. Tovább növelte a problémákat az a tény, hogy mindkét országban – katonai hatalomátvétellel – antidemokratikus erők kerültek hatalomra, amelyek rontották a NATO-nak mint szövetségnek a nemzetközi megítélését is.

A NATO válságának csúcspontját jelentette *De Gaulle* tábornok, francia elnök 1966. március 29-i bejelentése, hogy Franciaország kilép a NATO katonai struktúrájából, és egyben felszólította a szövetség központi szerveit és apparátusát, hogy rövid határidőn belül hagyják el Franciaország területét. A következő hetekben, hónapokban a NATO történetének legnagyobb krízisét élte át.

A NATO történetének harmadik szakasza az ún. Harmel-jelentéssel kezdődött 1967-ben. *Pierre Harmel* belga külügyminiszter 1967-ben jelentést készített az Észak-atlanti Tanácsnak az európai helyzetről és javaslatot tett a NATO új stratégiájára. Javasolta a NATO védelmi képességének fenntartását, és ezzel párhuzamosan a Szovjetunióval, valamint a Varsói Szerződés többi tagállamával a kapcsolatok felvételét és párbeszéd folytatását az európai helyzet javításáról. A javaslatokat a tanács 1967 decemberében jóváhagyta.⁶

Franciaország kilépése után jelentős strukturális változások történtek a szövetségben. Módosult a nukleáris erőkkel kapcsolatos tervező munka is. Létrehozták a Nukleáris Tervező Csoportot, amely valamennyi NATO-tagállam számára lehetővé tette a döntésekben való részvételt. Lényegesen átalakult a szövetség stratégiája és katonai doktrínája. A „tömeges megtorlás” doktrínáját a „rugalmas reagálás” váltotta fel. Az előbbi, az Amerikai Egyesült Államok hivatalos doktrínájával összhangban, a nukleáris fegyverek tömeges bevetését helyezte kilátásba egy szovjet támadás esetére, függetlenül attól, hogy az hagyományos vagy nukleáris fegyverekkel történt. Az utóbbi a hagyományos fegyverekkel való védekezést helyezte kilátásba, a nukleáris fegyverek alkalmazását pedig a háború menetétől tette függővé. A „rugalmas reagálás” doktrínáját az Amerikai Egyesült Államok már a hatvanas évek elején bevezette.

A NATO új stratégiája hozzájárult az NSZK új keleti politikájához, amelynek eredményeként számos két- és többoldalú szerződés született az NSZK és szomszédai között. A Berlin státusával kapcsolatos négyhatalmi megállapodás lényegesen csökkentette a feszültséget a megosztott város körül.

A hatvanas évek végén a NATO és a Varsói Szerződés stratégiai bizonyos mértékben közeledtek egymáshoz. Ennek legkézenfekvőbb jele az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet összehívásával kapcsolatos megállapodás. Bár a két fél céljai lényegesen különböztek egymástól, a közös eredmény, az európai enyhülési folyamat megindulása, komoly hatást gyakorolt egész Európa jövőjére. A helsinki záróokmány elősegítette a két katonai szö-

vetséghez tartozó országok közötti kapcsolatok széles körű kibővítését, és végső soron hozzájárult a kelet-európai rendszerváltás előkészítéséhez.

Az európai biztonság szempontjából jelentős esemény volt a fegyverzet-korlátozási tárgyalások megkezdése. Az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió a SALT I. szerződés keretében 1972-ben megállapodtak a stratégiai nukleáris támadó fegyverek további fejlesztésének korlátozásáról. 1973-ban Bécsben megkezdődtek a tárgyalások az európai hagyományos fegyverzetek csökkentéséről, amelyek azonban csak a kilencvenes évek elejére vezettek eredményre.

A szovjet-amerikai tárgyalások és megállapodások többféle hatást gyakoroltak az európai NATO-tagállamokra. Azzal, hogy hozzájárultak az európai enyhüléshez, mindenképpen pozitív szerepet játszottak. Ugyanakkor erősítették az európai szövetségekben azt a félelmet, hogy a Szovjetunióval kötött megállapodások következtében csökken majd az Amerikai Egyesült Államok elkötelezettsége Nyugat-Európa védelmére. Erre a problémára kívánt megoldást találni az 1974. júniusi Ottawai Nyilatkozat, mely ismételten megerősítette Észak-Amerika és Nyugat-Európa szövetségét.⁷

A hetvenes évek második felében megtört az enyhülés folyamata és ismét fokozódott a feszültség a kelet-nyugati kapcsolatokban. A NATO-tagállamok úgy értékelték, hogy a Szovjetunió az enyhülés által teremtett lehetőségeket kihasználva növelte politikai befolyását és katonai jelenlétét a harmadik világ országaiban, mindenekelőtt Afrikában és Közép-Amerikában. Fenyegetőnek ítélték az 1977-ben megkezdett rakétatelepítési programot, amelynek keretében a szovjet fegyveres erők modern, nagy találati pontosságú nukleáris rakétákat – SS-20 – telepítettek a Szovjetunió nyugati területeire, ahonnan egész Nyugat-Európa sebezhetővé vált.

A szovjet rakétatelepítési programra válaszként született a NATO 1979. decemberi, ún. „kettős határozat”-a, amelynek egyik része felhívást tartalmazott a Szovjetunióhoz, a közepes hatótávolságú rakéták visszavonásával foglalkozó tárgyalások megkezdésére. A határozat másik része kimondta, hogy amennyiben nem sikerül megállapodásra jutni, akkor az Amerikai Egyesült Államok hasonló képességekkel rendelkező fegyvereket telepít az európai NATO-tagállamok területére. A tervezett fegyverek a Pershing II. rakéták és az ún. cirkálórakéták voltak.⁸

1980-ban *Ronald Reagan*, a Republikánus Párt jelöltjét választották az Amerikai Egyesült Államok elnökévé, aki a fegyveres erők nagyarányú fejlesztését tűzte ki célul, ellensúlyozandó a szovjet haderőt. A fegyverkezési program kiterjedt a világűrben folytatott hadviselésre is. A Reagan-kormány döntései tovább növelték a Szovjetunióval egyébként is meglévő feszültségeket, és az 1979-es NATO-határozatban a tárgyalásokra vonatkozó elképzeléseket sem sikerült megvalósítani. Ezért 1983 őszén megkezdődött az amerikai közepes hatótávolságú rakéták telepítése Nagy-Britanniában, Olaszország-

ban, Németországban, Hollandiában és Belgiumban. A rakétatelepítést éles viták kísérték az érintett országokban, a nemzetközi békemozgalom aktivitása megélénkült, és a Szovjetunió kihasználta ezeket a mozgalmakat saját politikai céljai érdekében.

A rakétatelepítési program mellett a NATO-tagállamok folyamatosan tanulmányozták az általános katonai egyensúly alakulását a NATO-tagállamok és a Szovjetunió között. Arra a következtetésre jutottak, hogy a politikai enyhülés ellenére a Szovjetunió minden területen nagymértékben fejlesztette katonai erőit, és az egyensúlyt a maga javára változtatta meg. Ezért úgy döntöttek, hogy a tagállamok évente 3%-kal növelik védelmi kiadásait. A döntéssel kapcsolatos vitákban gyakran szerepelt a terhek egyenletesebb elosztásának igénye. Az Amerikai Egyesült Államok törvényhozása sürgette az európai partnereket, hogy vállaljanak nagyobb részt a közös védelmi kiadásokból. Az adatok azonban azt mutatják, hogy a 3%-os évi növekedést nem sikerült megvalósítani. Hozzájárult ehhez az is, hogy több tagállam nem értett teljesen egyet a Reagan-adminisztráció fegyverkezési politikájával.

Valószínű, ezzel a ténnyel függ össze, hogy a Brüsszeli Szerződés örökösének tekinthető Nyugat-európai Unió hét tagállama, amelyek a NATO-nak is tagjai, 1984-ben a szervezet tevékenységének felújítása mellett döntöttek. Ettől kezdődően, főleg francia kezdeményezésre, a NATO-n belül napirendre került az európai tagállamok szorosabb együttműködése. Kezdetben az Amerikai Egyesült Államok nem nézte jó szemmel az „európai védelmi identitás” erősödését, azonban később, amikor ez elfogadott programmá vált az Európai Unióban is – a maastrichti szerződés után – az amerikai kormány is támogatta ezt az elképzelést.

A NATO-n belüli viták egyik érzékeny területe az Európában lévő nukleáris fegyverek modernizálása volt. A NATO Nukleáris Tervező Csoportja 1983 októberében a kanadai Montebellóban az atomfegyverek és a hordozórakéták modernizálását határozta el. Ez a döntés nem talált egyértelmű támogatásra valamennyi tagállamban. Egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy mind az NSZK-ban, mind az NDK-ban erősödnek a félelmek egy olyan konfliktustól, amelyben atomfegyverek alkalmazására kerülhet sor, és ezeknek a közvélemény egyre erőteljesebben adott hangot. Ugyanakkor a két ország vezetőinek nézetei is közelebb kerültek egymáshoz ebben a kérdésben. A hidegháború történetében talán ez volt az első eset, amikor az NSZK és az NDK inkább egymással értett egyet, mint a szövetségi rendszerrel, amelynek tagja volt. A montebellói határozatot azonban soha nem hajtották végre, mivel 1987 decemberében az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió megállapodott a közepes hatótávolságú (500 és 5500 km közötti) nukleáris rakéták megsemmisítéséről.

A nyolcvanas évek elejétől egyre nyilvánvalóbbá váltak a Szovjetunió gazdasági nehézségei, amelyekben kétségtelenül szerepet játszott az irreális

mértékű fegyverkezés. A gazdasági válság talaján kibontakozott politikai és vezetési válság a fegyverkezési verseny és a konfrontáció feladására kényszerítette az 1985 után hatalomra került vezetést. Ez oda vezetett, hogy a nyolcvanas évek második felében, Európában központi problémává vált az államok közötti általános bizalom erősítése, az ellenségeskedések mérséklése, valamint a felhalmozott fegyverek csökkentése. E folyamat szerves részének tekinthető a közép- és kelet-európai rendszerváltások bekövetkezése.

A NATO átalakulása a kilencvenes években

A NATO történetének negyedik szakasza a közép- és kelet-európai változásokkal vette kezdetét. Az átalakulás szempontjából a legdöntőbb lépés 1990 júliusában Londonban történt, ahol a tagállamok állam- és kormányfői kinyilvánították: nem tekintik többé ellenségnek az akkor még létező Varsói Szerződés tagállamait.⁹ Partneri viszonyt ajánlottak fel a volt szocialista országoknak, és felkérték őket, küldjenek megbízottakat a brüsszeli központba az intenzívebb információcsere és dialógus elősegítése céljából.

A londoni deklaráció szélesre tárta a NATO, valamint a közép- és kelet-európai országok közötti érintkezés kapuit. Először az állam- és kormányfők, valamint a külügyminiszterek látogattak el Brüsszelbe, a NATO politikai központjába. Ezt követően közép- és kelet-európai szakértők, kutatók és újságírók kapcsolódtak be a NATO által szervezett nemzetközi konferenciák és szemináriumok munkájába. 1991-től megindult a NATO Információs és Sajtó Hivatala által szervezett és támogatott csoportok látogatása a NATO politikai és katonai szerveinek központjába.

1990 második felétől a NATO vezető tisztségviselői látogatást tettek a volt szocialista országokba. A politikusok kapcsolatfelvétele után, 1991 első felében a fegyveres erők képviselői között is létrejöttek az első találkozók. Azok a katonák, akik az elmúlt négy évtizedben a legnagyobb elszigeteltségben éltek, és fő feladatuk az volt, hogy hadműveleteket tervezzenek a másik fél ellen, különös élményként élték meg a találkozásokat a korábbi „ellenséggel”.

A kapcsolatfelvétel nemcsak a politikusok és katonák számára volt tanulságos, hanem a közvélemény is új ismereteket szerzett a NATO-ról, amely a korábbi évtizedek propagandájának eredményeként, „agresszív katonai tömbként” élt az emberek tudatában. A tárgyyszerű és reális tájékoztatásból a közvélemény számára nyilvánvalóvá vált, hogy a NATO elsősorban politikai szervezet, amely jelentős katonai képességekkel rendelkezik, és fő rendeltetése tagállamai területének és lakosságának védelme.

A NATO és a volt szocialista országok megváltozott viszonyából és a kiszélesedett kapcsolatokból szinte elkerülhetetlenül adódott az igény, hogy a NATO járuljon hozzá aktívabban az új demokratikus rendszerek megerősíté-

séhez, mindenekelőtt azzal, hogy védelmezi biztonságukat. Így merült fel a NATO kibővítésének gondolata. Az azonban már az első pillanattól világossá vált, hogy új tagok felvétele csak a szövetség valamennyi tagállamának egyetértése esetén lehetséges.

A közép- és kelet-európai országok kezelésével kapcsolatban a NATO-n belüli kezdeti megosztottság csak nagyon „óvatos előrelépést tett lehetővé a következő csúcskonferencián, amelyre 1991 júniusában került sor Koppenhágában. A kiadott záróközlemény így fogalmazott: „a NATO közvetlenül és materiálisan érdekelt a közép-európai új demokráciák biztonságában”.¹⁰ Ez a megfogalmazás azt jelenti, hogy tagsági viszonyra egyelőre nem számíthatnak a kívülálló érdeklődők, azonban ha biztonságukat külső veszély fenyegetné, a NATO nem maradna közömbös.

Az 1991. novemberi római csúcstalálkozón két lényeges dolog történt. Egyrészt a tagállamok elfogadták az új stratégiai koncepciót, másrészt döntöttek egy új szervezet, az Észak-atlanti Együttműködési Tanács létrehozásáról. Az új stratégiai koncepció, értékelve az új helyzetet és számba véve az új kockázatokat, a válságkezelésben és a konfliktusok megelőzésében jelölte meg a szövetség új feladatait. Az új feladatokkal összhangban döntött a haderő struktúrájának átalakításáról. Az új stratégiai koncepció előírta egy kisebb, rugalmasabb és mozgékonyabb integrált fegyveres erő létrehozását. Az új haderőstruktúra alapvetően háromféle erőből áll: gyorsreagálású, fő védelmi és tartalék erőkből.¹¹

Az Észak-atlanti Együttműködési Tanács közös tanácskozási fórumként szolgált a NATO és a volt Varsói Szerződés tagjai számára, beleértve a Szovjetunió utódállamait is, amelyek egyenként tagjaivá váltak az új szervezetnek. Az Észak-atlanti Együttműködési Tanács intézményesítette a két katonai tömb tagjainak együttműködését, amely évenként összevont miniszteri szintű tanácskozások formájában realizálódott. Azonban csakhamar világossá vált, hogy az új szervezet azonosan kezeli a volt szocialista országokat, és gyakorlatilag nem tesz különbséget az olyan konfliktus sújtotta régiók, mint a Kaukázus és a kiegyensúlyozottabb belpolitikai helyzetű közép-európai országok között. A NATO fő érve az volt, hogy egyetlen országot sem akar kihagyni az együttműködésből s a volt szocialista országok egyikét sem kívánja elszigetelni.

Első helyen emelték ki Oroszország részvételének fontosságát mindenfajta biztonsági együttműködésben. A NATO mint védelmi szervezet, és a tagállamai külön-külön is, különleges történelmi lehetőségeket látnak a jelenlegi helyzetben arra, hogy segítsék Oroszország demokratikus átalakulását és bevonják az együttműködésbe. Ugyanakkor nem szűntek meg a félelmek attól a veszélytől, hogy a volt nagyhatalom belső fejlődése nem demokratikus irányba történik. Oroszország kezelésének különösen érzékeny pontjává vált a NATO jövőbeni bővítése kelet felé.

A NATO átalakulásának következő lépése az 1994. januári brüsszeli csúcstalálkozón történt, ahol meghirdették a békepartnerség programját. Az új program megnyitotta a NATO-tagállamok és valamennyi európai állam katonai együttműködésének lehetőségét. Az új forma kétoldalú együttműködést kínált a NATO tagjai és a kívülálló államok között, mindenekelőtt olyan kérdésekben, mint a katonai költségvetések tervezése és nyilvánossága, részvétel nemzetközi békefenntartó akciókban, valamint humanitárius és mentési műveletekben. Valamennyi kívülálló érdeklődő állam saját maga tett javaslatot az általa igényelt programra. Fontos eleme a békepartnerségnek, hogy konzultációs lehetőséget ajánlott a partnereknek arra az esetre, ha biztonságukat komoly veszély fenyegeti.

A békepartnerség meghirdetését számos kétely megfogalmazása követte. A szakértők egy része a NATO kibővítésének elodázását látta benne, orosz nyomásra. Mások úgy vélték, hogy a program semmiféle új garanciát nem nyújt a közép-európai országoknak. Kezdetben a közép-európai országok vezetői is elégedetlenségüket hangoztatták, később azonban hozzáálltak azoknak a konkrét katonai együttműködési lehetőségeknek a kihasználásához, amelyeket a békepartnerség kínált.

Az 1994 ősztől kibontakozott nemzetközi viták azonban jelezték, hogy lassan érlelődnek a feltételek a békepartnerségen túlmutató döntésekre. Az a tény, hogy az 1994. november eleji amerikai időközi törvényhozási választásokon a Republikánus Párt megszerezte a többséget a Kongresszus mindkét házában, egyben azt is jelezte, hogy a NATO bővítése a közeli jövőben napirendre kerül az Amerikai Egyesült Államokban. Az 1994. decemberi NATO külügyminiszteri értekezleten a 16 tagállam egyetértésre jutott a szövetség kibővítéséről, csak az a kérdés maradt nyitott, hogy mely államokkal, mikor és milyen módon következik ez be.

A NATO 1996. decemberi külügyminiszteri értekezlete már pontosan meghatározta a bővítés menetrendjét. A tanácskozás legfontosabb érdemi döntése az volt, hogy elfogadta az állam- és kormányfők 1997. július 8–9-re tervezett csúcstalálkozójának napirendjét. A júliusi csúcstalálkozó központi témájaként a szövetség kibővítését és az új tagállamok meghívását határozta meg. A bővítéssel kapcsolatos határozat tartalmazott bizonytalan elemeket is, mindenekelőtt a lehetséges új tagok számát illetően. A vonatkozó paragrafus az alábbiakat állapította meg:

„Számos ország készen áll arra, hogy Szövetségünk tagjává váljék, ennek érdekében alapvető reformokat hajtott végre. Most már abban a helyzetben vagyunk, hogy javasolhatjuk állam- és kormányfőinknek, hogy a következő csúcstalálkozón hívjanak meg egy vagy több államot – amelyek részt vettek az intenzív dialógusban –, hogy kezdjék meg a csatlakozási tárgyalásokat. Célunk az, hogy 1999-ben, a NATO fennállásának ötvenedik évfordulóján, üdvözölhessük az új tagállam(oka)t. A Szövetség nyitott marad további tagok

felvétele előtt is a Washingtoni Szerződés tizedik cikkelye értelmében. Készek leszünk a konzultációk folytatására azokkal az államokkal, amelyek a NATO tagjai kívánnak lenni.

Elégedettek vagyunk az egyéni párbeszéd eredményeivel, amelyet az érdekelt felekkel folytattunk. Ez a párbeszéd hozzájárult a Szövetség működésének jobb megértéséhez. Másrészt hozzásegítette a Szövetséget az érintett országok belső fejlődésének és szomszédaival való kapcsolatainak megismeréséhez. Feladatul adtuk a Nagyköveti Tanácsnak, készítsen javaslatot a csúcstalálkozóra, mely államot vagy államokat kérjünk fel a felvételi tárgyalások megkezdésére.”

A felvételek előkészítése az alábbiak szerint zajlott:

- Intenzív párbeszéd az érdekelt partner államokkal, 16+1-es részvételi formában.
- A potenciális új tagok felvételével kapcsolatos tények elemzése a Nagyköveti Tanács politikai irányelvei alapján.
- A szövetség struktúrájának átalakításával kapcsolatos ajánlások elkészítése, amely szükséges az új tagok integrálásához.
- A felvételi tárgyalások tervének kidolgozása egy vagy több új tagállammal.

A madridi csúcstalálkozót megelőzően a NATO-tagállamok konzultáltak a meghívandó országokról. Végül Lengyelország, Magyarország és a Cseh Köztársaság tagságáról alakult ki egyetértés. A jelöltek között szerepelt még Románia és Szlovénia is, azonban ez utóbbi két ország felvételével nem minden NATO-tagállam értett egyet. Így az 1997. júliusi madridi NATO-csúcsertekeztet Lengyelországot, Magyarországot és a Cseh Köztársaságot hívta meg tagjai sorába.

A portugáliai Sintraban 1997 májusában az Észak-atlanti Együttműködési Tanács utódszervezeteként a NATO tagállamai és a 28 partnerállam képviselői létrehozták az Euroatlanti Partnerségi Tanácsot, amely minőségileg magasabb szintre kívánta emelni mind a politikai, mind a katonai együttműködést. Az új szervezet 44 állam számára biztosít konzultációs fórumot biztonsági ügyekben.

Ugyancsak 1997 májusában a NATO különszerződést írt alá Oroszországgal (*A NATO és az Orosz Föderáció közötti biztonság, együttműködés és kölcsönös kapcsolatok alapító okirata*), valamint Ukrajnával (*A NATO és Ukrajna közötti megkülönböztetett partnerség kartája*). A két megállapodás jelzi, hogy a NATO különleges figyelmet fordít az Oroszországgal és Ukrajnával való kapcsolatokra.

1997 decemberében a NATO-tagállamok külügyminiszterei aláírták Magyarország, a Cseh Köztársaság és Lengyelország csatlakozásáról szóló jegyzőkönyveket, majd a nemzeti parlamentek ratifikálták az okmányokat. 1999. március 12-én a három állam hivatalosan is a NATO teljes jogú tagjává vált.

A NATO bővítésének alapelvei

1995. szeptember 29-én hozták nyilvánosságra a NATO bővítésének céljait, elveit és körülményeit elemző tanulmányt.¹²

A dokumentum szerint a hidegháború befejeződése egyedülálló lehetőséget kínál az egész euroatlanti térség biztonságának növelésére. A NATO szélesen értelmezi a biztonságot, figyelembe veszi annak politikai, gazdasági és katonai összetevőit is. Az új európai biztonsági rendszer az integráció fokozatos előrehaladásával alakul ki, a már létező multilaterális intézmények – az Európai Unió, a Nyugat-európai Unió, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet – közreműködésével. A NATO megmarad tisztán védelmi szervezetnek, amelynek alapvető célja a béke megőrzése az euro-atlanti térségben, valamint a biztonság fenntartása a szövetség tagjai számára.

A NATO célja, hogy az új tagállamok bevonásával erősítse a stabilitást és a biztonságot az egész euroatlanti térségben. Az új tagok élvezni fogják a közös védelem előnyeit, beleértve az elmúlt években létrehozott demokratikus intézmények nagyobb biztonságát is. A bővítés hozzájárul a fegyveres erők feletti demokratikus civil ellenőrzés erősítéséhez és a reformok folytatásához. Az új tagok számára fontos lesz az együttműködés, a konzultációk és a konszenzuskeresés szellemének átvétele, amely a szövetség tagjai között az elmúlt évtizedekben kialakult.

A bővítés az ENSZ alapokmánya szellemével összhangban történik. A szövetség alapértékként fogadta el a demokrácia, az egyéni szabadságjogok és a jog uralmának eszméjét, és ezeket védelmezni kívánja a tagállamok közös örökségével és értékeivel együtt. Az új tagok élvezik majd azokat a jogokat, és vállalják az összes kötelezettséget, valamint elfogadják a létező alapelveket és eljárási módokat, amelyeket a régi tagállamok kialakítottak. A régi tagok azt várják az újaktól, hogy járuljanak hozzá a szövetség összetartó erejének fenntartásához, politikai hatékonyságának és katonai képességének növeléséhez. Az új tagoknak vállalni kell a szövetségi tagsággal együtt járó szerepeket, kockázatokat, felelősségeket, költségeket és ennek következményeként élvezhetik a közös előnyöket. Az új tagok meghívásának feltétele, hogy ne legyenek területi vitáik szomszédjaikkal. Amennyiben ilyen viták vannak, azokat békésen, az EBESZ alapelveivel összhangban kötelesek rendezni.

A NATO bővítése átlátható folyamat, és a jelöltekkel folytatott egyéni párbeszéd keretében történik. A felvétel a NATO-tagállamok szuverén döntésétől függ, egyetlen külső államnak sem lesz vétőjoga a szövetség bővítésével, új tagok felvételével kapcsolatban. A szövetségesek az előzetes megbeszélések során megismerik a jelöltek elképzeléseit arról, hogyan akarnak hozzájárulni a közös védelemhez.

A NATO bővítése egy eleme lesz a kooperatív európai biztonsági rendszer kialakításának, amely jelenleg is zajlik. E folyamat olyan időszakban történik, amikor a biztonsági kockázatokat nehéz elemezni és előre jelezni. Ebben a helyzetben a NATO kapcsolatokat kíván fenntartani minden európai állammal, még azokkal is, amelyek nem kívánnak a szövetség tagjává válni. Minden eszközzel annak megakadályozására törekszik, hogy érdekszférák alakuljanak ki a jelenlegi Európában.

Az európai biztonság építményének erősítése érdekében a NATO szoros kapcsolatot tart a többi európai intézménnyel. A legátfogóbb európai biztonsági szervezet, az EBESZ figyelemre méltó eredményeket ért el az erőszakos konfliktusok megelőzése, a válságok kezelése és a bizalom erősítő intézkedések terén. A NATO és az Európai Unió kibővítése párhuzamosan és egymást kiegészítve történik, bár mindkettő autonóm folyamat. A Nyugat-európai Unió kettős szerepet tölt be, egyrészt a NATO-ban az európai pillér, másrészt az Európai Unióban a tervek szerint a közös védelempolitika eszköze lesz. A NATO, Európai Unió és a Nyugat-európai Unió tagsága nagymértékben átfedi egymást, ez a tény fontos biztosítéka az európai stabilitásnak.

A NATO nagy figyelmet fordít az Oroszországgal való viszonyára. Az európai országok többségéhez képest megkésve Oroszország is csatlakozott a Partnerség a békéért programhoz. A dialógus azonban meghaladta a partnerség kereteit, és kialakult a kölcsönös biztonsági konzultációk rendszere. A NATO Oroszországgal kapcsolatos viszonyának alakításával elismeri az ország fontosságát az európai biztonsági rendszerben.

A NATO új tagállamai kötelesek elfogadni a Washingtoni Szerződés előírásait. Részt kell venniük a konzultációkon, a döntési folyamatban, törekedniük kell a konszenzus megteremtésére. A Washingtoni Szerződés ötödik cikkelye szükségessé teszi a katonai kötelezettségvállalások teljesítését. A szövetségesek lehetővé teszik területeik elérhetőségét gyakorlatok és különböző katonai műveletek esetén.

A szövetségben a kollektív védelem megnöveli a politikai és katonai hatékonyságot és a rendelkezésre álló források ésszerű felhasználását. Megakadályozza a védelmi politikák nemzeti alapokra helyezését anélkül, hogy megfosztaná a tagállamokat a szuverenitásuktól. A tagállamok közösen tervezik a haderőt, a hadműveleteket, többnemzetiségű egységeket állítanak fel, csapatokat állomásoztatnak egymás területén, közös hadgyakorlatokat tartanak és közös szabályokat alakítanak ki a kiképzésben, valamint a fegyverzetek és a logisztika területén.

A kollektív védelmet szolgáló két fő megoldás a NATO-ban: az integrált katonai struktúra, valamint a kollektív védelmi tervezési folyamat. Jelenleg a tagállamok egy része csak korlátozottan vesz részt egyik vagy másik együttműködési formában.¹³ A szövetség általános elvként kezeli, hogy a már létező együttműködési formák ne egészüljenek ki egyéb megoldásokkal az új tagok felvételét követően.

A NATO integrált parancsnoki struktúrája felkészült az új tagállamok befogadására. Segítséget nyújtanak ahhoz, hogy az új tagok parancsnoki rendszerei képessé váljanak a NATO közös haderőivel az együttműködésre. Az új tagállamok felvétele indokoltá tette a NATO-parancsnokságok rendszerének felülvizsgálatát és a szükséges módosítások elvégzését.

Szövetséges csapatok állomásoztatása egymás területein fontos feltétele a katonai hatékonyságnak. A NATO kibővülésével azonban a szövetségesek nem tervezik a jelenlegi telepítési rendszer átalakítását, mert az túlságosan költséges lenne. Békeidőben az új tagállamok területére nem telepítenek csapatokat. Azonban valamennyi tagállammal szemben továbbra is követelmény marad, hogy válság vagy háború esetén tegye lehetővé a szövetséges erők számára területének felhasználását, és ehhez biztosítsa a szükséges infrastruktúrát és támogatást.

A Washingtoni Szerződés szellemében a tagállamoknak készen kell állni arra, hogy csapataikat külföldre telepítsék. Az új tagállamokkal szemben elvárás, hogy területükön gyakorlatokat szervezzenek, amelyek hozzájárulnak az egész szövetség jövőbeni feladataira való felkészüléshez.

A szövetség katonai ereje és kohéziója a többnemzetiségű haderőstruktúrára épül, amelynek az utóbbi időben növekedett mind a katonai, mind a politikai jelentősége. Az új tagállamoktól a szövetség elvárja, hogy részt vegyenek a többnemzetiségű haderőstruktúrákban, és szerepet vállaljanak a szövetség előtt álló valamennyi katonai feladat végrehajtásában, beleértve az ötödik cikelyen kívül eső feladatokat is.¹⁴

A NATO az új tagállamokra is kiterjeszti a nukleáris garanciát. Ez azonban nem teszi szükségessé a jelenlegi nukleáris politika és telepítési rendszer megváltoztatását. Az új tagállamokkal szemben nem lesz olyan igény, hogy területükre atomfegyvereket telepítsenek. Az új tagállamok részt vehetnek a Nukleáris Tervező Csoport munkájában.

A szövetség hatékonysága érdekében a NATO-tagállamok megosztják egymás között a hírszerzési információkat. Az új tagállamok csatlakozhatnak ehhez az együttműködési formához is, amely a kölcsönös bizalomra épül. Képesnek kell lenniük a NATO-információk kezelésére a szövetségben elfogadott követelményeknek megfelelően.

A NATO működtet egy ún. *biztonsági befektetési programot*, amely elősegítheti az új tagállamok beilleszkedését a szövetségbe. Ennek a programnak a működtetése azonban csak a kibővítés után kezdődik, és fokozatosan fejti ki hatását. Az új tagoknak hozzá kell járulniuk a szövetség közös költségvetéséhez, amelynek mértékét a felvételi tárgyalások során határozták meg.

Annak hangsúlyozása mellett, hogy nincsenek merev felvételi követelmények, a NATO-kibővítési tanulmány az alábbi elvárásokat fogalmazta meg.

Politikai elvárások:

- Elfogadni a Washingtoni Szerződés alapértékeit.
- Elfogadni a NATO-t mint a hasonló gondolkodású nemzetek szövetségét a közös védelemre.
- Elkötelezettség a békepartnerség keretdokumentumában foglalt elvek, célok és programok mellett.
- Elkötelezettség a konszenzusépítés mellett, a szövetség napirendjén lévő minden kérdésben, mivel ez az alapja a döntéseknek és a NATO összetartó erejének.
- Teljes egészében részt venni a szövetség konzultációs és döntéshozatali folyamataiban a politikai és biztonsági kérdésekben.
- Állandó képviselet létrehozása a NATO-központban.
- Nemzeti katonai képviselet létrehozása a SHAPE-ben.
- Készen lenni jól képzett jelöltek állítására a Nemzetközi Titkárságon és más NATO-szervezeteknél.
- Képzett képviselőket küldeni a Nemzetközi Katonai Titkárságra és az Integrált Katonai Szervezetekbe.
- Hozzájárulni a szövetség költségvetéséhez a kölcsönösen megállapított arányban.
- Részt venni a hírszerzési anyagok cseréjében, amely teljes egészében nemzeti alapokon nyugszik.
- Alkalmazni a NATO biztonsági szabályait és eljárásait.
- Elfogadni a NATO irányelveit meghatározó dokumentumokat.

A tanulmány az alábbi teendőkre hívta fel a lehetséges tagjelöltek figyelmét:

- Etnikai és területi viták békés rendezése.
- Elkötelezettség a stabilitás, a vállalkozás szabadsága, társadalmi igazságosság és a felelősségteljes környezetvédelmi politika mellett.
- Demokratikus civil ellenőrzés a fegyveres erők felett.
- Megfelelő források biztosítása a kötelezettségek teljesítéséhez.

Katonai elvárások:

- Az új tagoknak részt kell vállalni a szövetség közös szerepeiből, kockázataiból, felelősségéből, előnyeiből és terheiből. El kell fogadni a NATO stratégiáját.
- Jóhiszeműen el kell kötelezni magukat a szövetség szabványosítási céljai mellett. Mindenekelőtt az interoperabilitásra kell koncentrálniuk. Minimális követelmény, hogy elfogadják a NATO-doktrínát és irányelveket a szabványosítással kapcsolatban. Célul kell kitűzniük, hogy a fegyveres erők kiképzettségében és fegyverzetében olyan szintet érnek el, amely biztosítja a hatékony együttműködést a NATO-val.

- Az új tagok meghívásával kapcsolatos döntésben szerepet játszik a katonai hozzájárulás a közös védelemhez, valamint a részvétel képessége az új feladatok ellátásában.
- A NATO nagy hangsúlyt helyez a szabványosításra a hadműveletek, az adminisztráció és a felhasznált anyagok területén. A szabványosítás prioritásai jelenleg a következők: a doktrínák és eljárások azonossága, a parancsnoki rendszerek és a nagy fegyverrendszerek interoperabilitása, lőszeres és utánpótlási eszközök cserélhetősége.
- Jelenleg 1200 megállapodás és ún. publikáció létezik, amelyeket az új tagoknak el kell fogadniuk. Bár a szabványosításban a nemzeti részvétel nem kötelező, számos terület van, ahol a fegyveres erők számára elengedhetetlen a részvétel, ilyenek például a kommunikációs és az információs rendszerek. Az egyik lehetséges megoldás az ún. sarokkő egységek kijelölése, amelyek viszonylag gyorsan elérhetik az interoperabilitást.
- A legfőbb politikai cél a szövetségben belüli kohézió fenntartása, a legfontosabb katonai cél a katonai hatékonysághoz szükséges minimális interoperabilitási szint elérése. Mindkettőhöz felhasználhatók a szövetség Biztonsági Befektetési Programja keretében rendelkezésre álló pénzügyi források.

A NATO szervezeti felépítése és működési mechanizmusa

A NATO független államok politikai és katonai együttműködése biztonságuk kölcsönös garانتálása érdekében. Szervezeti struktúrája két részből áll: politikai szervezetből és katonai szervezetből.

A NATO legfontosabb politikai szervezete az *Észak-atlanti Tanács*, amelynek létrehozásáról az 1949. április 4-én aláírt Washingtoni Szerződés rendelkezett. A következő években a tanács hozta létre a többi szervezeti elemet. Az Észak-atlanti Tanács, mint a legfontosabb politikai döntéshozó testület, három szinten ülésezik. Hetente legalább egyszer a tagállamok nagykövetei találkoznak Brüsszelben, a szövetség központjában. Ezek a találkozók a kölcsönös információ- és véleménycsere fórumai. Nemzetközi válság esetén a nagykövek nagyon rövid idő alatt képesek megszervezni a találkozót. A tanácskozások következő szintje a külügyminiszterek találkozója, amelyre évente két alkalommal kerül sor. Az egyik találkozó a nyári hónapokban – június, július – történik, valamelyik tagállam fővárosában, a másikat november–december hónapokban szervezik a brüsszeli központban. A harmadik szint a csúcstalálkozók szintje, ahol a tagállamok állam- és kormányfői találkoznak. Ezekre akkor kerül sor, amikor a szövetség kiemelkedő jelentőségű döntést kíván hozni. Az elmúlt évtized során, amikor a NATO a közép- és kelet-európai változásokat követve önmagát is átalakította, több ilyen csúc-

találkozóra került sor. Első helyen kell kiemelni az 1990. júliusi londoni csúcstalálkozót, amely kimondta, hogy a NATO nem tekinti többé ellenségnek a Varsói Szerződést és annak tagállamait.

A NATO politikai struktúrájában a második politikai döntéshozatali testület a *Védelmi Tervező Bizottság*. Ebben a testületben a tagállamok védelmi miniszterei találkoznak évente legalább két alkalommal. Szükség esetén azonban a Brüsszelbe akkreditált diplomáciai képviselők vezető munkatársai is felhasználhatják ezt a fórumot véleménycserére. A Védelmi Tervező Bizottság tárgyalja meg a szövetség közös védelmi tervezésével kapcsolatos irányelveket.

A harmadik politikai döntéshozó testület az *Atomtervező Csoport*, amelyben szintén a védelmi miniszterek találkoznak. Ez a csoport foglalkozik a nukleáris fegyverek szerepével a szövetség katonai stratégiájában. A nukleáris kérdés érzékeny viták tárgya volt a NATO-ban egészen az 1980-as évek végéig. Azonban a Szovjetunió és az Amerikai Egyesült Államok között létrejött fegyverzetkorlátozási megállapodások és az Európában bekövetkezett politikai változások eredményeként a nukleáris kérdés gyakorlatilag lekerült a viták napirendjéről. Amint a már idézett londoni deklaráció megállapította, a NATO csak legutolsó lehetőségként számol az atomfegyverek alkalmazásával, s ez részben magyarázatot ad arra, hogy miért nem szerepel az atomfegyverek kérdése a NATO kibővítésével kapcsolatban.

Az ismertetett három fő politikai döntéshozatali testület munkáját számos *szakbizottság* támogatja. A gyakorlatban a szakbizottságok alkotják a tagállamok diplomáciai képviselői munkatársainak fő tevékenységi területét.

Végül működik a NATO brüsszeli központjában egy *nemzetközi titkárság*, a NATO főtitkáranak irányítása alatt.

A NATO katonai szervezetének csúcán a *Katonai Bizottság* áll, amelynek tagjai a tagállamok fegyveres erői vezérkarainak főnökei. A bizottság elnökét rotációs alapon évente választják a vezérkari főnökök közül. Azokban az esetekben, amikor az Észak-atlanti Tanács ülésein katonai szakértői véleményre van szükség, a NATO főtitkára a Katonai Bizottság elnökét hívja meg, aki a tanács legfőbb katonai tanácsadója. A Katonai Bizottság azt a szerepet tölti be a szövetségben, amit a vezérkarok a tagállamok fegyveres erőiben. A Katonai Bizottság munkáját a Nemzetközi Katonai Titkárság szolgálja ki. A Katonai Titkárság alkalmazottai a tagállamok fegyveres erőinek tisztjei közül kerülnek ki.

A katonai struktúra következő eleme a NATO parancsnoki rendszere, amely korábban négy szinten helyezkedő, hatvanöt parancsnokságból állt. Mára megtörtént a rendszer átalakítása, amelynek eredményeként a parancsnokságok szintje háromra, száma pedig húszra csökkent. A NATO-nak két legfelsőbb katonai parancsnoksága van, az egyik az *atlanti parancsnokság*, amelynek központja az Amerikai Egyesült Államokban, Norfolkban székel, a másik az *európai parancsnokság*, amelynek központja a belgiumi Monsban

van. A legfelsőbb európai parancsnokságnak két további parancsnokság van alárendelve, nevezetesen az északnyugat-európai és a dél-európai parancsnokság.

A NATO szervezeti felépítésével kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy a politikai és a katonai struktúra viszonyában egyértelműen meghatározó szerepet játszanak a politikai döntéshozó testületek. Ez a viszonyrendszer biztosítja a fegyveres erők feletti demokratikus politikai és civil ellenőrzés elvének érvényesülését.

A NATO stratégiai tervezési rendszere

A szövetség működését 1991 novemberében az állam- és kormányfők római csúcstalálkozóján elfogadott új stratégiai koncepció, és egy hónappal később a védelmi miniszterek által elfogadott katonai stratégia, az „MC-400”-as, és az „MC-317”-es jelzésű dokumentumok szabályozzák. A szövetség stratégiai koncepciója nevet viselő dokumentum azt a szerepet tölti be, amit az egyes országok esetében a nemzeti biztonsági stratégia. A Rómában elfogadott dokumentum a nemzetközi környezetben bekövetkezett változások hatására alapvetően új feladatokat határozott meg a NATO számára. A két katonai tömb közötti háború feltételezése lekerült a napirendről. Az új koncepció szerint minimálisra csökkent az államok közötti háború veszélye is. A régi veszélyek és fenyegetések helyébe azonban új bizonytalanságok és kockázatok kerültek, amelyek bonyolultabbak, összetettebbek és nehezen jelezhetők előre. A dokumentum a gazdasági nehézségeket, illetve a belőlük eredő politikai és szociális feszültségeket jelöli meg az instabilitás lehetséges forrása-ként. A gazdasági nehézségekből eredő instabilitást erősítik az etnikai ellentétek, illetve az emberi és kisebbségi jogokkal kapcsolatos sérelmek miatt keletkezett feszültségek. Ezek válságokhoz vezetnek, amelyek áttekintendők a NATO-tagállamok területére is, ezért a szövetségnek alkalmassá kell válni a gyors reagálásra.

A jövőben a NATO nagyobb szerepet kíván adni a biztonság politikai eszközeinek, de továbbra is fontosnak tekinti a katonai képességek fenntartását. A biztonságpolitika a jövőben a következő három elemre épül: a dialógusra, az együttműködésre és a kollektív védelmi képességek fenntartására. Az új stratégiai koncepció meghatározta az integrált katonai erők jövőbeni feladatait békében, válság esetén és háborús helyzetben. Ugyancsak meghatározta az új haderőstruktúrát, amelynek képessé kell válni az új feladatok végrehajtására.

Az „MC-400”-as és „MC-317”-es jelű új katonai stratégia a NATO integrált katonai erői számára adódó új feladatokat határozta meg. Ez a két dokumentum nem nyilvános, annyit azonban tudhatunk róluk, hogy az „MC-400”-as

általános irányelveket tartalmazott az integrált katonai szervezet parancsnokai számára, az „MC-317”-es pedig az új haderőstruktúrát határozta meg.

A NATO kollektív védelmi tervezési folyamata¹⁵

A NATO kollektív tervezési folyamata biztosítja azt a keretet, amelyben a tagállamok harmonizálják védelmi tervezésüket a szövetséggel. A közös védelmi tervezés kiterjed a haderőkre, fegyverzetekre, logisztikára, infrastruktúrára és az együttműködésre a polgári védelemmel.

A haderőtervezés kétéves ciklus keretében történik, amelynek fő elemei az alábbiak:

- miniszteri irányelvek,
- a haderők nagysága és struktúrája,
- az éves védelmi áttekintés,
- cikluson kívüli konzultációk.

A *miniszteri irányelvek* képezik a védelmi tervezés politikai megalapozását mind a szövetségben, mind az egyes tagállamokban. Az irányelveket a Védelmi Tervező Bizottság miniszteri szintű ülése hagyja jóvá minden páratlan év tavaszán. Az irányelvek hatéves időtartamra jelölik ki a haderő-fejlesztési célokat, amelyeket elsősorban politikai, gazdasági, technológiai és katonai szempontok határoznak meg. Amennyiben a fenti tényezőkben változások következnek be, évenként lehetőség van az irányelvek módosítására. A miniszteri irányelvek kidolgozásakor figyelembe veszik a NATO Katonai Bizottságának elemzését a katonai helyzetről. A kétéves tervezési ciklus első évében – a páratlan években – a miniszteri irányelveket egyeztetik a tagállamok, az irányelveket értelmezik az integrált parancsnokságok vezetői, és javaslatokat tesznek a katonai programokra.

A *haderők nagysága és struktúrája* a haderő-tervezési ciklus második évében – páros években – kerül napirendre a miniszteri irányelvekben kidolgozott útmutatásnak megfelelően. Ebben a szakaszban olyan haderő létrehozása a cél, amely alkalmas a stratégiában meghatározott feladatok végrehajtására. A ciklus második évében a szövetség katonai vezetői meghatározzák a konkrét fejlesztési feladatokat, és tárgyalnak a tagállamok katonai vezetőivel a nemzeti hozzájárulások mértékéről. A tagállamok minden év márciusa és júliusa között kitöltik a védelmi tervezési kérdőíveket, amelyekben tájékoztatást adnak a nemzeti haderők állapotáról és haderő-fejlesztési terveikről. A kérdőíveken adott válaszokat a NATO nemzetközi civil és katonai titkársága feldolgozza, majd a szövetségi és nemzeti katonai vezetők bevonásával megvitatja. A tervezési ciklus második évének végén a tagállamok elkötelezik magukat a közös haderőfejlesztésből rájuk eső feladatok végrehajtására.

Az *éves védelmi áttekintés* a kétéves tervezési ciklussal párhuzamosan történik, gyakorlatilag minden évben ugyanazok a lépések ismétlődnek.

A védelmi tervezési kérdőíveken a tagállamok tájékoztatást adnak öt évre szóló pénzügyi és haderő-fejlesztési terveikről. A NATO nemzetközi titkársága országonként elemzi a kérdőíveken adott válaszokat. A NATO Védelmi Áttekintő Bizottsága minden évben ellenőrzi, hogy a tagállamok végrehajtották-e azokat a védelmi programokat, amelyek mellett az előző évben elkötelezték magukat. A NATO Katonai Bizottsága pedig a NATO egésze szempontjából értékeli az ötéves távlatban létrejövő haderő alkalmasságát a stratégiából adódó feladatok végrehajtására. A két bizottság jelentései alapján készül az általános jelentés, amely ajánlásokat tartalmaz a következő öt évre vonatkozó tervhez. Az általános jelentést a főtitkár véleményezi, és a védelmi miniszterek hagyják jóvá év végi, decemberi találkozójukon.

Cikluson kívüli konzultációkra akkor kerül sor, amikor egy tagállam nem tudja teljesíteni vállalt kötelezettségeit, és ennek komoly kihatása lehet a szövetség egész haderő-fejlesztési programjára. A tagállamoknak minden olyan esetben, amikor változtatni kívánnak nemzeti védelmi terveiken, tájékoztatják a szövetséget, majd konzultációk kezdődnek a változtatások kihatásairól a főtitkár, a Védelmi Tervező Bizottság és a Védelmi Áttekintő Bizottság részvételével.

A NATO-ban a haderőtervezést egy-egy probléma elmélyültebb elemzésével is támogatják. Az elemzésekben foglalt ajánlásokat elsősorban a miniszteri irányelvek kidolgozása során hasznosítják.

A stratégia elméleti és gyakorlati jelentősége a haderőtervezésben

A stratégia gyakran szerepel a mindennapi szóhasználatban. Eredetileg katonai fogalom volt, jelentése: a hadvezetés művészete. A stratégia tudományos művelői különböző meghatározásokat dolgoztak ki. A francia *Jomini* szerint „a háború térképen tervezésének művészete [...] meghatározza a katonai akciók helyét, a logisztika biztosítja a csapatok odaszállítását, a taktika pedig meghatározza a csapatok felhasználásának módját”. A porosz *Clausewitz* definíciója: a „fegyveres ütközetek sorozatának felhasználása a háború céljainak elérése érdekében”. *Liddell Hart* brit hadtörténész meghatározása így hangzik: „a katonai eszközök elosztásának és felhasználásának művészete a politikai célok érdekében”. Mindhárom meghatározás a katonai erővel és a háborúval hozza összefüggésbe a stratégiát.

Az első világháború után azonban a stratégia fogalma kezd változni, és szélesebb értelmet nyer. Erre utal *Clemenceau* volt francia miniszterelnök kijelentése: a „háború túlságosan fontos ahhoz, hogy a katonákra bizzák”. A második világháború utáni években a szakirodalomban megjelenik a „nagy stratégia” vagy „nemzeti biztonsági stratégia” fogalma, amely „az állam rendelkezésére álló valamennyi eszköz felhasználása a nemzeti érdekek érvénye-

sítése és a célok elérése érdekében". Alapvetően három eszközt sorolnak az érdekérvényesítés eszközei közé: a diplomáciát, a gazdaságot és a katonai erőt. A nemzeti stratégia figyelme tehát a fenti három eszköz kombinált alkalmazására irányul. A szakirodalomban tapasztalhatók olyan vélemények is, amelyek szerint a lélektani, kulturális és információs eszközök is az érdekérvényesítés fontos eszközei közé sorolhatók a nemzetközi szinten.

A stratégia modern felfogása tehát messze túlmutat a katonai eszközök alkalmazásán, és sokrétűen vizsgálja az egyes államok lehetőségeit a nemzetközi rendszerben. A „nagy stratégia” mint legfelső szintű biztonsági koncepció alá rendelődnék a diplomáciai, gazdasági és katonai részstratégiák. A stratégia elméletének és gyakorlatának további differenciálódását láthatjuk a gazdaság és az üzleti élet területén.

A katonai vezetők nem mindenütt fogadták egyértelmű lelkesedéssel a „nagy stratégiákat”, mert eszközeik korlátozását látták bennük. Az elmúlt évtizedekben számos alkalommal alakult ki feszültség politikusok és katonai vezetők között, különösen azokban az esetekben, amikor a katonák a „nagy stratégiákban” a hadműveletek és taktikai manőverek korlátozását érzékelték. Ezért a fegyveres erők demokratikus civil ellenőrzése szempontjából is jelentősége van a nemzeti biztonsági stratégia és a nemzeti katonai stratégia közötti hierarchikus viszonyoknak, és az előbbi meghatározó szerepének az utóbbival szemben.

Stratégia: a problémamegoldó gondolkodás rendszere

Könnyen belátható, hogy a „nagy stratégia” szoros kapcsolatban van a biztonsággal, mivel alapvetően biztonságot szolgáló eszközök alkalmazására vonatkozó koncepciókkal foglalkozik. Bartlett amerikai szakértő kidolgozott egy elméleti modellt a nemzetbiztonsági stratégiához, amely alkalmazható valamennyi szinten a stratégia praktikus megjelenési formájának, a tervnek a kidolgozásához.¹⁶ A szerző szerint a stratégiának alapvetően hat, állandóan változó elemmel kell foglalkozni, és törekedni kell a közöttük lévő összhang megteremtésére. Ezek az alábbiak:

1. *A célok meghatározása.* A stratégiai gondolkodás kiindulópontja. A kormányzati tevékenységgel kapcsolatban különböző szinteken határozhatók meg célok. A legmagasabb szinten a célkitűzések az alapvető nemzeti érdekek érvényesítését szolgálják. Ilyenek a fennmaradás, a túlélés biztosítása, az ország területének és határainak védelme. Alacsonyabb szinteken specifikusabb célok fogalmazódnak meg, amelyeknek összhangban kell lenni a felsőbb szinteken meghatározottakkal. Összhangot kell teremteni a rövid, közép- és hosszú távú célok között is, amely logikus gondolkodást igényel.

2. *A biztonsági környezet.* A biztonsági környezet elemzése a stratégia egyik legnehezebb feladata, mert nagyon sokféle tényezőt kell egy időben ösz-

szevetni és elemezni. A nemzetközi környezetben meglepetésszerű, váratlan fordulatok következhetnek be, amelyek alapvetően átformálhatják a célokat.

3. *A stratégia*, amelyet gyakran „gondolati játéknak” is neveznek, azzal foglalkozik, hogyan lehet a kívánt célokat korlátozott eszközökkel elérni. Egy állam legmagasabb szintű stratégiája a „nagy stratégia”, vagy „nemzeti biztonsági stratégia”, amely figyelembe veszi a nemzetközi kapcsolatokat, foglalkozik a szövetségesekkel és ellenfelekkel, azok erősségeivel, gyengeségeivel és szándékaival. A „nagy stratégia” egyértelmű és világos elképzelésként szolgál arról, hogy az állam hogyan kívánja felhasználni a rendelkezésére álló eszközöket az általa kitűzött célok elérése érdekében.

4. *Eszközök és módszerek*. A kitűzött célok elérésére a kormányoknak elvileg rendelkezésükre áll egy ország valamennyi erőforrása. A legfelső szintű stratégiai tervezés a gyakorlatban a gazdaság, a diplomácia és a katonai erő lehetőségeivel számol. Olyan módszerek alkalmazását mérlegeli, mint a pénz- és adópolitika, költségvetési kiadások, kereskedelmi szerződések, támogatások, külföldi gazdasági segélyek, esetleg a nyomásgyakorlás érdekében alkalmazott gazdasági szankciók. A diplomáciai módszerek között megemlíthetők a tárgyalások, szerződések, szövetségi kapcsolatok, közvetítések, jószolgálati missziók. A katonai módszerek között az utóbbi időben egyre gyakrabban veszik számításba a nemzetközi békefenntartó és béketeremtő akciókat. Az államok érdekérvényesítő eszközei között megjelentek az információs és kommunikációs eszközök, valamint a pszichológiai módszerek.

5. *Korlátozott források*. Az igények általában meghaladják a kormányok rendelkezésére álló forrásokat. Ezért a felhasználásában mindig fontossági sorrendeket kell meghatározni, mert csak így lehet a legfontosabb célokat elérni. A célok gondos meghatározása és a források felhasználása a fontossági sorrendek szerint a stratégia eredményes megvalósításának alapvető feltétele.

6. *A kudarc kockázata*. A nemzetközi és a belpolitikai helyzet egyik fő jellemzője az állandó bizonytalanság. Ezért a stratégiai tervezők folyamatosan mérlegelik a siker és a sikertelenség esélyeit. Folyamatosan elemzik a stratégia változó elemeinek egymáshoz való viszonyát és annak hatását a célok elérésének valószínűségére. Az elemek összhangjának folyamatos helyreállítása csökkenti a kudarc kockázatát. A stratégiai tervezés tehát állandó folyamat, amely nem állhat meg, ellenkező esetben felborul az összhang a változó elemek között.

A stratégia változó elemei közötti összhang megteremtése érdekében a következő lépéseket lehet megtenni:

1. *A célok módosítása*. Ha a biztonsági környezetben beállt változások következtében az adott eszközökkel és az adott forrásokkal a kitűzött célok nem érhetők el, akkor módosítani kell a célokat.

2. *Az eszközök és módszerek módosítása.* A változó környezetben változik az eszközök hatékonysága. Ha a nemzetközi rendszerben erősödik a kölcsönös függés, akkor fokozódik a gazdasági eszközök és csökken a katonai eszközök hatékonysága. Az a stratégia válik hatékonyabbá, amely felismeri a biztonsági környezet változásai és a stratégia eszközei közötti összefüggéseket.

3. *A stratégia felülvizsgálata.* A biztonsági környezetben bekövetkezett nagy jelentőségű változások az eszközök és módszerek új kombinációjának alkalmazását teszik szükségessé. Elméletben több lehetőség van adott eszközökkel és forrásokkal ugyanazon célok elérésére. A tervezőnek törekedni kell a legjobb lehetőség kiválasztására.

4. *A kudarc kockázatának ártértékelése.* A nemzetbiztonsági stratégia elemeinek összhangja soha nem egyértelmű a szakértők számára. Gyakran eltérnek a vélemények abban a tekintetben, hogy milyen negatív következményei lehetnek valamely eszköz elhanyagolásának, egy teendő elmulasztásának vagy a rendelkezésre álló források rossz felhasználásának. Az ilyen értelmű kockázatelemzést és a stratégia elemei közötti új összhang megteremtését folyamatosan kell végezni.

Stratégia és haderőtervezés

A stratégiai problémamegoldásra javasolt struktúra lehetővé teszi, hogy a haderőtervezők különböző megközelítéseket alkalmazzanak munkájuk során. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a stratégia változó elemei közül egyet kiválasztanak, és abból kiindulva kezdik el a tervezést. Fontos hangsúlyozni, hogy a haderőtervezést a nemzeti biztonsági stratégiának kell meghatározni. A már idézett amerikai szerző, Bartlett szerint az alábbi megközelítési módok lehetségesek:

1. *Felülről lefelé irány.* Elsődlegesen a nemzeti érdekekből indul ki, a nagy stratégia iránymutatása alapján a célokra koncentrál. Mivel magasabb szintekről közelít az alsóbb szintek felé, átlátja a nagyobb összefüggéseket, ezért lehetőség van a többi stratégiával – gazdaság, diplomácia – való kapcsolat mérlegelésére. A módszer hátránya, hogy kevésbé veszi figyelembe a létező realitásokat, esetleges akadályokat, túlságosan hierarchikus és merev.

2. *Alulról felfelé irány.* A meglévő katonai képességekből indul ki, és a konkrét alkalmazási igényekkel összhangban javítani kívánja azokat. Hatással van rá a hadműveleti tervezés. Hiányossága, hogy túlságosan a jelenben meglévő képességekre koncentrál és elhanyagolja a jövőben szükségeseket, másrészt nehezebben hozható összhangba a nagy stratégiával.

3. *Képzelt helyzetek.* A tervező valóságos és kitalált információk alapján helyzeteket ír le, amelyekben feltételezi a fegyveres erő alkalmazását. A módszer előnye, hogy egyedi helyzetekkel dolgozik, amelyek lehetővé teszik a prio-

ritások egyértelmű meghatározását. Hiányossága lehet, ha a fejlemények nem a tervek szerint alakulnak, a kitalált helyzetek gyakran nem a jövőre utalnak, hanem múltban megtörtént eseményekre hasonlítanak.

4. *Fenyegetés.* Ez a megközelítés potenciális ellenfeleket jelöl ki, és mérlegeli képességeiket. A hidegháború befejezése után ez a tervezési módszer egyre nehezebbé vált. Specifikus nehézséget okoz a fenyegetés reális értelmezése, amely mindig viták forrása. A módszer hiányossága, hogy általában csak mennyiségi mutatókkal jellemezhető erőegyensúlyokkal foglalkozik, és elhanyagolja a minőségi mutatókat.

5. *A feladat.* A fenyegetésektől függetlenül kijelölt katonai feladatokhoz tervezi a haderőt. Ezzel együtt számításba veszi a szövetségesek haderőit is. Ez a megközelítés lehetővé teszi a katonai erőviszonyok reális felmérését. Negatívuma lehet, ha nem veszi eléggé figyelembe a magasabb nemzeti stratégiai célokat.

6. *A legrosszabb helyzet.* A legrosszabb helyzetre készülve a tervezők a lehetséges jövőbeni helyzetek széles skáláját veszik figyelembe, és olyan haderőt terveznek, amely alkalmasnak ígérkezik a legnehezebb helyzet megoldására is. Ez a megközelítés általában eltúlozza a veszélyeket, a szemben álló erők képességeit és ellenséges szándékait, ugyanakkor nem számol a lehetséges szövetségesekkel. Ez a megoldás jelenti a legköltségesebb haderőt.

7. *Technológia.* A fegyverzetek technológiai színvonalából kiinduló haderőfejlesztés az új fegyverek elrettentő erejében látja a háború megakadályozásának lehetőségét. A nagy hatékonyságú, pontos fegyverek fölényt biztosítanak a potenciális ellenfelekkel szemben, ezért alkalmasak az agresszió elrettentésére. A megközelítés hátránya, hogy a fejlesztés és az ipari háttér kiépítése nagyon költséges, és a drágán előállított technika gyorsan elavulhat, vagy az új fegyver nem váltja be a hozzá fűzött reményeket.

8. *Pénzügyi megfontolások.* Ez a megközelítés a költségvetési problémákból indul ki és a legalkalmasabb módja a pénzügyi fegyelem biztosításának. Alkalmas a takarékos gazdálkodásra, ha minden szinten alkalmazzák. Gyenge oldala az, hogy nem követi rugalmasan a nemzetközi helyzetben bekövetkező negatív változásokat, a fenyegetések növekedését. E tervezési módszer merev alkalmazása hosszabb időn keresztül lényegesen ronthatja egy ország biztonsági helyzetét.

A haderőtervezés felsorolt megközelítési módjai a gyakorlatban természetesen nem választhatók el egymástól. A tervezők kombináltan alkalmazzák őket, hol az egyikre, hol a másikra helyezve nagyobb hangsúlyt. A stratégiai tervezés és a haderőtervezés végtelen folyamat, amely soha nem áll meg, és rendszeresen ismétlődő döntések sorozatából áll. Ezt bizonyítja a NATO egyes tagállamainak és a NATO-nak mint politikai és katonai szervezetnek a tervezési folyamata is.

Partnerségtől a szövetségig

Az 1997. július 8-9-i madridi csúcstalálkozón elfogadott határozatban a NATO-tagállamok meghívták Magyarországot, hogy Lengyelországgal és a Cseh Köztársasággal együtt teljes jogú tagként csatlakozzon a szövetséghez.

A teljes jogú NATO-tagság lényegesen különbözik a partneri státustól abban a tekintetben, hogy sokkal határozottabb katonai garanciákra támaszkodhat Magyarország biztonsága, és hogy szövetségesként más mércével mérik országunkat, mint partnerként. Ez esetenként jelentheti azt is, hogy ritkul az udvarias diplomáciai formulák alkalmazása, és gyakoribbá válnak a viták. A konszenzusteremtés, amely a NATO fő döntéshozatali módszere, gyakran kemény vitákon keresztül valósul meg.

A NATO nem akadályozza meg a nemzeti érdekek érvényesülését. A biztonságpolitikai vitákban a tagállamok a saját nemzeti érdekeik alapján kialakított pozíciókból kiindulva vesznek részt. Nyilvánvaló azonban, hogy a nemzeti érdekek érvényesítése a nemzetközi szintéren, és különösen egy szövetségi rendszerben, csak megfelelő kompromisszumkészséggel lehetséges. A tagállamok nemzeti döntés alapján határozzák meg saját haderőik nagyságát, amelyhez figyelembe veszik saját gazdasági lehetőségeiket és a fenyegetettség szintjét. Az, hogy milyen erőket ajánlanak fel a szövetség számára, végül is sokoldalú egyeztetés során alakul ki. Ahhoz, hogy egy tagállam aktívan és hatékonyan részt tudjon venni ebben a permanens konszenzuskeresésben, tervezésben, és ha szükséges a politikai vagy katonai cselekvésben, a saját biztonságpolitikai és védelmi döntéshozatali mechanizmusban egyfajta rendezettségre, szervezettségre van szükség a koncepciók, a gondolkodás, a szervezetek, a tervezés és a cselekvés szintjén.

A fenti adottságok nem egyformák az egyes NATO-tagállamokban, vannak jobban felkészültek és hatékonyabbak, mások kevésbé szervezettek és kevésbé hatékonyak.

A tagállamok állandóan értékelik egymás teljesítményét, lényegében hasonló értékelési folyamat zajlik az Európai Unióban is, ahol megkülönböztetett figyelem tárgya a közösségi direktívák és jogszabályok nemzeti jogrendszerbe illesztése. Ez azért lényeges, mert a közösségi normák alkalmazásának elmulasztása például az üzleti életben komoly pénzügyi veszteségeket okozhat egyes cégeknek, amelyek az unió bíróságához fordulhatnak kártérítésért.

Tehát mind a NATO, mind az Európai Unió példája azt bizonyítja, hogy a tagállamoknak el kell sajátítaniuk egyfajta közösségi magatartást, meg kell tanulniuk a kötelező játékszabályokat, és azokat be kell tartatniuk mind a kormányzervekkel, mind az állampolgárokkal.

A NATO biztonsági koncepciója

A hidegháború éveitől eltérően az 1990-es évek elejétől a nyilvánosság előtt zajlott a NATO biztonsági és katonai stratégiájának átalakulása. Ezzel egy időben az egyes tagállamok a saját stratégiájuk átalakulásáról szintén nyílt dokumentumokban számoltak be. Jelezni kívánták, hogy a közép- és kelet-európai változások lényeges módosulásokat idéztek elő biztonságérzetükben és a biztonság fenntartását szolgáló eszközök működtetésében. A NATO stratégiai koncepciójának változása, valamint a tagállamok biztonságpolitikájának átalakulása számos tanulsággal szolgált a tagjelölteknek. Mindenekelőtt jelez egyfajta gondolkodást a biztonságról és a katonai erő szerepéről a biztonságban. Ez lényegesen eltér a volt szocialista országokban meghonosodott gondolkodástól. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy nem lesz könnyű áthidalni ezeket a különbségeket.

A NATO-ban és az egyes tagállamokban a biztonságra és ezen belül a védelemre vonatkozó elképzeléseket egy háromszintű koncepciórendszer foglalja össze. Legfelül helyezkedik el a *nemzeti biztonsági stratégia* (a NATO-ban a stratégiai koncepció), amely a biztonságra vonatkozó legáltalánosabb megállapításokat tartalmazza. A nemzeti biztonsági stratégia fontos megállapításokat közöl a katonai erőről mint az államok rendelkezésére álló egyik legfontosabb biztonsági eszközről. Ezek a megállapítások szolgálnak iránymutatásként a *nemzeti katonai stratégiához*, amely a nemzeti biztonsági stratégiának van alárendelve. Végül a legalsó szintű koncepció a fegyveres erők felhasználására vonatkozó szabályok és alapelvek gyűjteménye, a *katonai doktrínák*. Ennek a struktúrának az ismerete és egyforma értelmezése elengedhetetlen feltétele a bekapcsolódásnak a szövetségi rendszer mindennapi tevékenységébe, a megfelelő közösségi magatartás kialakításának és a nemzeti érdekek hatékony képviselésének.

A biztonsági koncepciók hierarchiáján túl szükséges áttekinteni azokat az elemeket, amelyek a fenti háromszintű rendszer tartalmát alkotják.

Nemzeti biztonsági stratégiák

A *nemzeti biztonsági stratégiák* tartalmazzák azokat az alapvető értékeket, amelyeket az állam minden polgára vagy a polgárok túlnyomó többsége fontosnak tart a túlélés szempontjából és hajlandó áldozatokat hozni védelmük érdekében.

A biztonságpolitika legfontosabb feladatai közé sorolják az ország területének, határainak, légterének, a lakosság életének és vagyonbiztonságának védelmét. A nemzeti szuverenitás, politikai függetlenség és a cselekvési szabadság szintén a fontos alapértékek közé tartozik. A saját politikai rendszerükkel elégedett polgárok fontos nemzeti értéknek tekintik a rendszer stabi-

litását és működőképességének fenntartását. A NATO-t létrehozó Washingtoni Szerződés is bizonyítja a szervezet értékorientáltságát, bevezetőjében hangsúlyozva, hogy a szerződő államok célja a közös civilizációs örökség, a szabadság, a demokrácia, az egyéni szabadságjogok és a jog uralmának fenntartása. A nemzetbiztonsági stratégiák meghatározzák az alapvető nemzeti érdekeket és a hosszú távú nemzeti célokat. Megkülönböztetnek *létfontosságú, fontos és perifériális érdekeket*. Az érdekek osztályozásának az a jelentősége, hogy jelzi az államok elszántságának mértékét megvédésükre. A létfontosságú érdekek védelmére készek katonai erőt alkalmazni, míg a perifériális érdekek veszélyeztetése esetén ez általában nem várható.

A nemzetközi környezetből származó veszélyek és fenyegetések, kockázatok elemzése szintén szerves része a nemzeti biztonsági stratégiának. Megkülönböztetnek katonai és nem katonai fenyegetéseket. A kétféle fenyegetés aránya és egymáshoz való viszonya módosul, amikor az államok közötti kapcsolatokban lényeges változások következnek be. Jelenleg csökken a katonai jellegű fenyegetések száma és növekszik a nem katonai fenyegetések aránya.

Az államok a biztonsági stratégiákban feltétlenül számításba veszik azokat az *eszközöket*, amelyeket felhasználhatnak a veszélyek elhárítására. A három hagyományos eszköz: a gazdaság, a diplomácia és a katonai erő. A legtöbb esetben mindhárom eszköz szerepet játszik akár aktívan, akár potenciális lehetőség formájában. A politikai nyomásgyakorlás eszközével élő diplomácia hátterében mindig ott van a katonai erő vagy a gazdasági eszközök politikai hatásában rejlő lehetőség.

Az elmúlt évtizedekben a hagyományos eszközök mellett fontos szerepre tett szert a nemzetközi tájékoztatás mint a befolyásolás eszköze. Ugyancsak a modern eszközök között kell említeni a technológiai fejlettség színvonalát, illetve az erre épülő technikai segítségnyújtást mint a pozitív befolyásolás eszközét. Ismeretes ezen túl a modern technika felhasználása negatív befolyásolásra, a modern eszközök hozzáférhetőségének korlátozásával.

A biztonság szorosan összefügg a rendelkezésre álló *költségvetési forrásokkal* is. Az eddig felsorolt tényezőkön belül különösen fontos az egyensúly fenntartása a rendelkezésre álló források, a fenntartott katonai erő nagysága és a nemzetközi környezetben ténylegesen meglévő fenyegetések nagysága között. A fenti három tényező közötti mérlegelés az egyik legérzékenyebb, ugyanakkor legfontosabb probléma, amelyre a nemzeti biztonsági stratégiáknak válaszolni kell.

A nemzeti biztonsági stratégiát az államok kormányai készítik olyan kormánysszervek részvételével, amelyek a külpolitikában, a védelmi politikában, a gazdaságpolitikában, a pénzügyekben, a belbiztonságban és titkosszolgálati tevékenységben érintettek. Demokratikus politikai rendszerekben az ilyen típusú döntéseknek pontosan meghatározott folyamata van, amely átlátható

és ellenőrizhető. A kormány feladata a stratégia és a cselekvési programok kidolgozása, a parlament feladata a programokhoz szükséges költségvetési források biztosítása. A parlamentek országonként eltérő módon gyakorolnak ellenőrzést a döntéshozatal és a programok végrehajtása felett.

Nemzeti katonai stratégia

A *nemzeti katonai stratégia* a katonai erő létrehozására, irányítására, kiképzésére és alkalmazására vonatkozó elképzeléseket és terveket foglalja össze. Kiindulópontja a nemzetközi környezet olyan feszültségforrásainak elemzése, amelyek az erőszak alkalmazásához vezethetnek. Az államok közötti feszültség és az erőszak alkalmazásának valószínűsége csökkent az elmúlt évtizedben, ugyanakkor az államokon belüli feszültségeknek és konfliktusoknak megnőtt az esélye. Ezért a katonai stratégia kevésbé számol az államok közötti konfliktusokkal, és nagyobb figyelmet fordít az államok belső problémáiból eredő válságokra.

A *válságkezelés* egyre fontosabb helyet foglal el a katonai stratégiában, és ennek az a következménye, hogy fokozódik az igény az olyan katonai erők iránt, amelyek alkalmasak a részvételre a multinacionális akciókban. A korábbi saját területet védő funkció mellett megjelentek a békefenntartással, béke-teremtéssel kapcsolatos feladatok, valamint az igények a civil hatóságokkal és polgári védelmi szervekkel az együttműködésre. A katonai stratégia egyik központi feladata a *szükséges katonai képességek meghatározása* és a fegyveres erő ehhez szükséges nagyságrendjének megállapítása. Idesorolhatók a létszámmal, a fegyverzetekkel és a telepítéssel kapcsolatos döntések. Fontos feladat a fegyverzetek beszerzésével kapcsolatos problémák tanulmányozása, a saját hadiipar teljesítőképességének, gazdaságosságának és fejlesztési lehetőségeinek vizsgálata is.

A nemzeti katonai stratégiának foglalkoznia kell a védelemre rendelkezésre álló *erőforrások racionális, hatékony felhasználásával*. A fegyveres erőkkel kapcsolatos kiadásokat, a programok költségeit úgy kell megtervezni, hogy az értelmezhető és átlátható legyen a parlament tagjai számára, és ennek alapján véleményt formálhassanak a védelmi kiadások ésszerűségéről.

A katonai stratégia nem hagyhatja ki vizsgálódásainak köréből a fegyveres erők és a társadalom kapcsolatait. Fontos követelmény, hogy a fegyveres erő a társadalom szerves része legyen, és ne állam az államban. Mindenekelőtt rendszeresen információkat kell adni önmagáról, hogy a társadalom számára érthetővé váljon a fegyveres erők fenntartásának indokoltsága.

Végül elengedhetetlenül fontos, hogy a fegyveres erők felett érvényesüljön a demokratikus civil irányítás és ellenőrzés, amely biztosítékot ad arra nézve, hogy alkalmazásukra csak a választott politikai testületek döntése alapján kerülhet sor.

Katonai doktrínák

A *katonai doktrínák* a NATO-ban elfogadott értelmezés szerint a fegyveres erők alkalmazásának alapelvei és szabályai. Ezenkívül doktrínáknak nevezik a technikai eszközökre és anyagokra vonatkozó szabványokat is. Ez utóbbi esetben a magyar fogalomhasználat lényegesen eltér a NATO-ban elfogadott terminológiától. A nemzeti katonai doktrínákban lényeges változás következik be akkor, amikor egy állam katonai szövetség tagjává válik. A legfontosabb teendők egyike tehát a nemzeti katonai doktrínák összehangolása a szövetségekkel.

A tagállamok nemzeti biztonsági stratégián, a nemzeti katonai stratégián, a katonai doktrínákon keresztül viszik be nemzeti érdekeiket a szövetségbe, és próbálják érvényesíteni azokat. Természetesen meg kell felelniük annak az elvárásnak, hogy érdekeiket harmonizálják szövetségeseikkel. Ha az új tagállamok más gondolkodási sémákat követnek, nehéz lesz bekapcsolódniuk a konszenzusteremtés és a döntés folyamataiba, nem lesznek képesek hatékonyan részt venni a vitákban.

A koncepcionális örökség

Alapvetően koncepcionális okok miatt csak lassan alakulhattak ki a biztonsággal kapcsolatos nyugati gondolkodás mintái Magyarországon és a térség többi országában. A koncepcionális okok eredete az, hogy a Varsói Szerződésben a biztonságra és védelemre vonatkozó nézetek nem nemzeti, hanem internacionalisták, nem pragmatikusak, hanem ideologikusak voltak.

A rendszerváltás után nem volt széles körű vita arról, hogyan kellene a biztonsággal kapcsolatos nézeteket nemzeti alapra helyezni oly módon, hogy az összhangban legyenek a nemzetközi együttműködés követelményeivel. Az átalakuló európai biztonsági rendszerben lehetőség van a két szempont összehangolására. Zavart okozott a biztonsági koncepciók magyarországi adaptálásában, hogy a *nemzetbiztonság fogalmát* a titkosszolgálati tevékenységre alkalmazva vettük át az angol nyelvből, jelentősen leszűkítve ezzel eredeti jelentését. Ezt az értelmezést erősítette az 1995-ben elfogadott nemzetbiztonsági törvény, amely a két polgári és két katonai titkosszolgálat működését szabályozza. Nyugati értelmezés szerint a nemzetbiztonság sokkal szélesebb körű tevékenységet és szervezeti rendszert jelent, mint a hírszerzés és a kémelhárítás. A diplomácia, a védelem, a gazdaság és a belső biztonság bizonyos aspektusai szintén a nemzetbiztonság témakörébe sorolandók. (Ha megnézzük például az 1947-es amerikai nemzetbiztonsági törvényt, azt látjuk, hogy egyszerre rendelkezett a Védelmi Minisztériumról, a fegyveres erők Egyesített Vezérkaráról, a központi hírszerzésről és a biztonságpolitikát kor-

mányzati szinten koordináló Nemzetbiztonsági Tanácsról.) A nemzetbiztonság jelenlegi magyar értelmezése tehát zavarok forrásává válhat a NATO-partnereinkkel folytatott konzultációkban. Két megoldás lehetséges: az egyik az, hogy minden alkalommal elmagyarázzuk a fogalomhasználat eltérésének eredetét, és biztosítjuk partnereinket, hogy a tartalmat illetően egyetértünk, a másik lehetőség pedig az, hogy változtattunk a magyar fogalomhasználaton.

Egy másik koncepcionális eltérés forrása a *katonai doktrínának* a szovjet felfogás szerinti értelmezése. A szovjet felfogásban a katonai doktrína a legmagasabb biztonsági koncepció, amelynek van egy szerves egységben kezelt politikai és egy katonai-technikai oldala. A nyugati felfogás határozottan elválasztja a kettőt, és különböző szintű koncepciókba sorolja. Ennek elvi jelentősége van, hiszen a nyugati rendszerekben a politika és a fegyveres erők kapcsolata sokkal érzékenyebb, és jogilag pontosabban szabályozott viszony, mint a szovjet rendszerben volt, és ez kifejeződik a biztonsági koncepciók egymáshoz való viszonyában is.

A Honvédelmi Minisztériumban és a Magyar Honvédségnél megkezdődött a különböző fogalomrendszerek tartalmának és használatának elemzése azzal a céllal, hogy ezen a téren is kialakuljon a szellemi kompatibilitás. A NATO-tagállamokban ugyanis a biztonsági koncepciók világos és egyértelmű rendszerének nemcsak a konzultációk területén van jelentősége, hanem a védelmi tervezés terén is. Fontos követelmény, hogy a védelmi tervezés a politika szintjén meghatározott célok, követelmények, feladatok és források ismeretében kezdődjék. A NATO-ban a stratégiára és a világos politikai irányelvekre épülő tervezés alapvető követelmény. Magyarországnak úgy kell kapcsolódnia a NATO védelmi tervezési rendszeréhez, hogy hiányzik a megfelelő tapasztalat a nemzetbiztonsági stratégiára alapozott védelmi tervezés területén.

Fontos előrelépés volt a biztonság- és védelempolitikai alapelvek elfogadása az Országgyűlésben 1998 decemberében. Hasonlóan fontos lépés a nemzeti biztonsági és katonai stratégia kidolgozásának beindítása.

Szervezeti hagyományok

A szocialista kormányzati rendszerekben a biztonság a párt kompetenciájába tartozott, ami szervezeti szempontból abban fejeződött ki, hogy az érintett három minisztérium közvetlen pártirányítás alatt állt.

A rendszerváltás után a kormányzati rendszerben nem alakult ki koordinációs mechanizmus a nemzeti biztonsági problémák kezelésére. A biztonsági funkciót betöltő kormánysszervek tevékenysége egymástól nagymértékben elkülönült maradt. Ez a szervezeti adottság megnehezíti, hogy a nemzetbiztonság témakörébe tartozó különböző szempontok, megfontolások, tervek és információk bekerüljenek egy elméleti és gyakorlati feladatokat is ellátó koordinációs rendszerbe.

A nemzeti biztonsági koncepciók kidolgozásához, valamint a NATO-ban, és a többi integrációs szervezetben viselt tagsággal kapcsolatos feladatok megfelelő intellektuális szintű ellátásához elengedhetetlen egy *kormányzati stratégiai elemző és tervező rendszer létrehozása*. Ami a védelmi szférát illeti, szintén elkerülhetetlen a szükséges szervezeti módosítások elvégzése. A legnyilvánvalóbb probléma a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség Parancsnokságának szervezeti különállása. A gyakorlat bebizonyította, hogy ez a szervezeti megoldás nem hatékony, lassítja a döntéshozatalt, nem teszi lehetővé sem a funkciók világos elhatárolását, sem a hatékony koordinációt és együttműködést. Emellett ez a szervezeti megoldás eltér a NATO-tagállamokban elfogadott struktúráktól, ahol a fegyveres erők vezérkarai integrált részei a védelmi minisztériumoknak.

A NATO-tagállamok védelmi minisztériumainak összehasonlító elemzése kimutatta, hogy valamennyiben létezik két olyan funkcionális elem, amely kulcsszerepet játszik a nemzetközi együttműködésben, beleértve a szövetségi rendszerben folytatott együttműködést is. Az egyik a *nemzetközi biztonságpolitikai elemző részleg*, a másik a *politikai irányelveket tervező részleg*. Az a tény, hogy ez a két szervezeti elem általában hiányzik a közép- és kelet-európai országok védelmi minisztériumainak struktúrájából, következik a korábban már említett pártirányítás negatív hagyományaiból. Az egypárti rendszerek logikájából adódik ugyanis, hogy az elméleti általánosítások és a munkát meghatározó irányelvek csak a párt vezetésétől származhatnak. Ebben a rendszerben a kormányzati szervek feladata csak a végrehajtás volt. A NATO mint biztonságpolitikai és védelmi együttműködési szervezet azonban igényli azt, hogy tagjainak védelmi minisztériumai rendelkezzenek önálló elemző és tervező képességekkel, mivel csak így képesek csatlakozni a NATO különböző mechanizmusainak és bizottságainak munkájához. Ezek közül is a legfontosabb a közös védelmi tervezés. Az új tagállamoknak ezen a csatlakozási ponton lesznek a legnagyobb nehézségeik.

Szövetségi magatartás

A teljes jogú NATO-tagság elérésével erősödött Magyarország biztonsága, de nem szűntek meg a kormány biztonságpolitikai döntésekkel kapcsolatos dilemmái. Előttünk áll egy hosszú tanulási folyamat, amelynek során megismerhetjük egy demokratikus alapelvek szerint működő szövetségben a lehetséges magatartási formákat.

A szövetségek működését elemző szakirodalom jelentős teret szentel a katonai együttműködés során felmerülő biztonsági kérdéseknek. *Glenn Snyder* amerikai politológus megkülönbözteti egyrészt a szövetségeseikkel, másrészt az ellenfelekkel kapcsolatos magatartás lehetséges változatait.¹⁷

A szövetségekkel kapcsolatos magatartás lehet együttműködő vagy elutasító. Az együttműködő magatartás erős elkötelezettséget és a konfliktusok során teljes támogatást jelent. Az elutasító magatartás gyenge elkötelezettséget és a támogatás megtagadását eredményezi. Mindkét magatartásnak van kedvező és kedvezőtlen következménye. A szövetségek történetében a tagállamokban gyakran felmerült a félelem, hogy a többiek vagy cserbenhagyják, vagy indokolatlanul belerángatják őket különböző konfliktusokba. Amennyiben egy tagállam együttműködő, minden akciót támogató magatartást tanúsít, akkor növeli az esélyét, hogy a többiek az érdekeivel ellentétes lépésekre készüthetnek, vagyis „csapdahelyzetbe” kényszeríthetők. Ha egy tagállam gyenge elkötelezettséget tanúsít, nem vesz részt a közös akciókban, azt kockáztatja, hogy a többiek „cserbenhagyják”. Ezek az említett szövetséges magatartások lehetséges negatív következményei.

Az együttműködő vagy elutasító szövetséges magatartásnak lehetnek pozitív következményei is. A közös akciókban rendszeresen részt vevő tagállam nagyobb valószínűséggel számíthat a többiek támogatására, amikor bajba kerül. Az együttműködést elutasító tagállam szövetségen belüli tárgyalási pozíciója javulhat akkor, amikor a többiek érdekeltek az együttműködésben, és ennek érdekében áldozatot is képesek hozni.

A NATO történetében is tetten érhető ez a biztonsági dilemma. Például, az 1956-os szuezi válság idején az Amerikai Egyesült Államok nem vállalt szolidaritást Franciaországgal és Nagy-Britanniával az Egyiptom elleni háborúban. Az 1980-as évek első felében viszont a NATO nyugat-európai tagállamai nem vállaltak szolidaritást az Amerikai Egyesült Államoknak a közép-amerikai forradalmi mozgalmak elleni fellépésével. A tartózkodó magatartás mindkét esetben mérséklő hatással volt a szövetségesekre.

A NATO hidegháború alatti története során a legfontosabb biztonságot garantáló eszköz az Amerikai Egyesült Államok stratégiai nukleáris potenciálja volt. A nyugat-európai tagállamok több alkalommal lényeges biztonsági problémaként érzékelték ennek az eszköznek a felhasználhatóságát. A szovjet-amerikai nukleáris konfrontáció bizonyos szakaszaiban attól tartottak, hogy az Amerikai Egyesült Államok nem kockáztatna meg egy nukleáris háborút a Szovjetunióval még akkor sem, ha az utóbbi hagyományos fegyveres erővel támadást kezdeményezne Nyugat-Európa ellen. A hidegháború befejeződése után ez a veszély lényegesen csökkent, mivel nagymértékben mérséklődött a nukleáris fegyverek szerepe is.

A szövetségekkel kapcsolatos magatartás mellett vizsgálandó az *ellenfelekkel kapcsolatos magatartás* is. Egy szövetség tagjai a kívülálló ellenfelekkel szemben tanúsíthatnak egyrészt konfrontációs, másrészt békülékeny magatartást. A szoros együttműködés a szövetségen belül konfliktus esetén az ellenféllel való konfrontációs magatartáshoz vezet. A szövetség egységes fellépése kedvező esetben elrettentheti az ellenfelet, vagy kialakíthatja a győ-

zelem feltételeit. Kedvezőtlen esetben fokozhatja a feszültségeket, ösztönzést adhat a fegyverkezési versenynek, ezzel csökkentheti a konfliktus megoldásának esélyét. Amennyiben a szövetségen belül néhány tagállam vonakodik részt venni a közös akciókban, ezzel a magatartással erősítheti a tárgyalási készséget, ösztönözhet a békés megoldásra.

A NATO Jugoszlávia elleni légitámadásai jellegzetes szövetségen belüli biztonsági dilemma elé állították a frissen teljes jogú taggá vált Magyarországot. A kormány egyrészt helyesen ismerte fel, hogy az adott körülmények között létfontosságú a tagállamok teljes szolidaritása, ezért aktívan részt vett a politikai döntéshozatalban és támogatta a közös akcióra vonatkozó elképzelést. Katonai téren szorosan együttműködött a szövetséges haderőkkel, rendelkezésre bocsátotta az igényelt katonai létesítményeket. Másrészt megfelelő önmérsékletet tanúsított a Magyarország területéről indítandó esetleges szárazföldi támadással kapcsolatban, mivel az hosszabb távon negatív hatást gyakorolt volna Szerbiával való kapcsolatainkra és mindenekelőtt a vajdasági magyar kisebbség helyzetére.

Jegyzetek

- 1 Holloway, David: *Stalin and the Bomb*. New Haven, Yale University Press, 1994. 219. p.
- 2 Kaplan, Lawrence S.: *NATO and the United States. The Enduring Alliance*. Boston, Twayne Publishers, 1988. 37. p.
- 3 Uo. 44. p.
- 4 Uo. 48. p.
- 5 Uo. 56–58. p.
- 6 *The Future Tasks of the Alliance*. (Harmel Report) Facts and Figures. I. m. pp. 402–404.
- 7 Uo. 405–407. p.
- 8 Uo. 101. p.
- 9 *London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*. London, North Atlantic Council, NATO Information Service, 1990. (Heads of State and Government Participating in the Meeting of the in London, 5–6 July, 1990.)
- 10 Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe. *NATO Review*, June 1991, Volume 39. (The Meeting in Ministerial Session in Copenhagen on 6 and 7 June 1991.)
- 11 *The Alliance's Strategic Concept*. Brussels, NATO Office of Information and Press, 1991. (Agreed by the Heads of State and Government in the Meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7–8 November, 1991.)
- 12 *Study on NATO. Enlargement*. Approved by the NATO Council on 20 September 1995.
- 13 Franciaország nem vesz részt a közös védelmi tervezésben és az integrált parancsnoki rendszerben, de együttműködési megállapodásai vannak a NATO egyes parancsnokságaival korlátozott mértékű közös akciókra. Spanyolország szintén korlátozta a katonai struktúrában való részvételét.

- 14 A nem ötödik cikkely alá eső feladatok közé sorolja a NATO a hagyományos védelmi feladatoktól eltérő olyan katonai tevékenységeket, mint a béketeremtés és békefenntartás.
- 15 NATO Defense Planning Procedures in a Changed Strategic Environment, PFP (PMSC) D (95) 3.
- 16 Bartlett, Henry C., Holman, G. Paul Jr., Somes, Timothy E.: *The Art of Strategy and Force Planning*. Newport RI., Strategy and Force Planning Faculty Naval War College, 1995. 15-27. p.
- 17 Snyder, Glenn: The security dilemma in alliance politics. *World Politics*, 36, 1984. Summer 461-495. p.

SZENES ZOLTÁN

A NATO-csatlakozás katonai feladatai

II. rész

A csatlakozás követelményei

Bevezetés a csatlakozásba

A meghívást követően Magyarország és a NATO közötti csatlakozási tárgyalások öt fordulójára, majd az azt követő intenzív párbeszéd során a NATO meggyőződhetett arról, hogy Magyarország kész és képes elegendő ténnyel bizonyítani a tagsághoz fűződő kötelezettségnek. Magyar részről pedig bizonyossá vált, hogy a bővíteni szándékban lévő országok a gyakorlati együttműködés során megismert kötelezettségek és elvárások Magyarország számára vállalhatóak. Ezt a népszavazás is bizonyította, ahol a részt vevő polgárok 85,33%-a szavazott igenre a NATO-tagságra.

Ezt követően a külügyminiszter elküldte a hazánk csatlakozási szándékáról szóló levelet a NATO főtitkárnak, melyben – a parlamenti konszenstára és a népszavazásra alapozva – megígérte hazánk csatlakozási kapcsolatok álláspontját. Ennek fontosabb elemei a következők:

Magyarország

- teljes mértékben elfogadja a Washingtoni Szerződésben foglalt értékeket és alapelveket, valamint a NATO alapelveit;
- vállalja a Washingtoni Szerződésből következő jogokat és kötelezettségeket, azok teljesítésében és együttesében.

SZENES ZOLTÁN

A NATO-csatlakozás katonai feladatai

Magyarország a volt Varsói Szerződés tagországai közül elsőként jelentette be hivatalosan csatlakozási szándékát a NATO-hoz. A szövetség intenzív párbeszédet kezdett a jelentkezőkkel, egyrészt hogy felmérje a jelentkezők képességeit az úgynevezett bővítési tanulmányban megfogalmazott kritériumok alapján, másrészt hogy az érintett országok megismerjék a NATO működését és elvárásait. Magyarország és a NATO közötti tárgyalássorozat 1996. április 9-én kezdődött, és lényegében az 1997. júliusi madridi csúcstalálkozóig tartott, amikor a tagállamok állam- és kormányfői meghozták történelmi jelentőségű döntésüket arról, hogy csatlakozási tárgyalásokra hívják meg a Magyar Köztársaságot, a Cseh Köztársaságot és Lengyelországot.

Meghívástól a csatlakozásig

A meghívást követően Magyarország és a NATO közötti csatlakozási tárgyalások öt fordulója, majd az azt követő intenzív párbeszéd során a NATO meggyőződhetett arról, hogy Magyarország kész és képes eleget tenni valamilyeni, a tagságból fakadó kötelezettségnek. Magyar részről pedig bizonyossá vált, hogy a bővítési tanulmányban lefektetett és a gyakorlati együttműködés során megismert kötelezettségek és elvárások Magyarország számára vállalhatóak. Ezt a népszavazás is bizonyította, ahol a részt vett polgárok 85,33%-a szavazott igennel a NATO-tagságunkra.

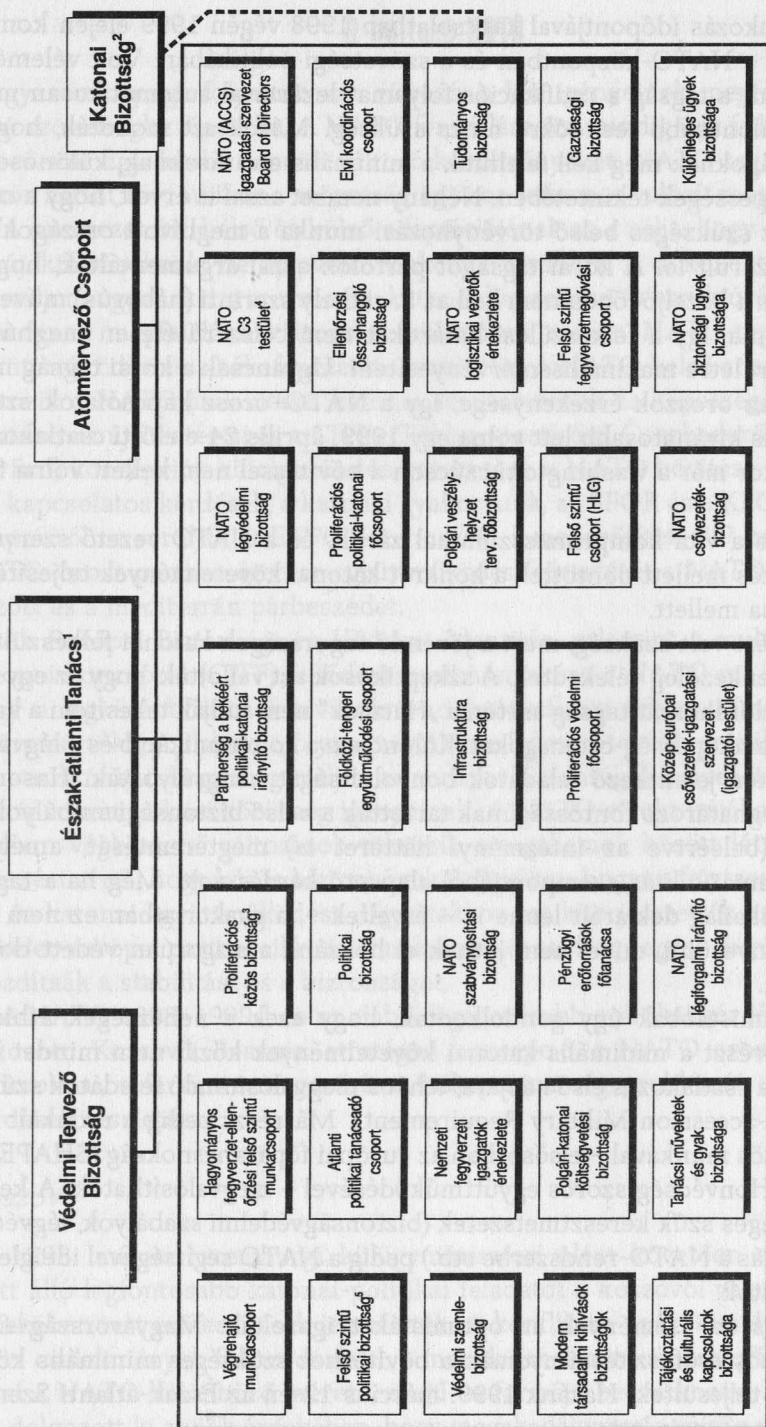
Ezt követően a külügyminiszter elküldte a hazánk csatlakozási szándékáról szóló levelet a NATO főtitkárának, melyben – a parlamenti konszenzusra és a népszavazásra alapozva – megerősítette hazánk csatlakozással kapcsolatos álláspontját. Ennek fontosabb elemei az alábbiak:

Magyarország

- teljes mértékben elfogadja a Washingtoni Szerződésben foglalt értékeket és alapelveket, valamint a NATO-alapelveket;
- vállalja a Washingtoni Szerződésből következő jogokat és kötelezettségeket, azok teljességében és egységében;

- egyetért azzal, hogy az újonnan csatlakozó tagállamoknak hozzá kell járulniuk a szövetség kohéziójának erősítéséhez azzal, hogy részt vállalnak a közös felelősségből, kockázatokból és költségekből;
- tisztában van azzal, hogy a NATO-nak mint politikai-katonai szövetségnek kiemelt feladata a tagállamok hiteles védelmi képességeinek fenntartása;
- elfogadta, hogy a tagságból fakadó elvárásoknak elsősorban nemzeti erőforrásokra támaszkodva kell megfelelnie;
- kifejezte szándékát, hogy a Washingtoni Szerződés értelmében részt vegyen a szövetség kollektív feladataiban, beleértve a hiteles önvédelemhez szükséges képességek kialakítását, valamint a megerősítéshez és a befogadó nemzeti támogatáshoz szükséges képességek megteremtését;
- kész arra, hogy részt vegyen más tagállamok védelmében, és haderejének meghatározó részét felajánlja a szövetség kollektív védelmi céljaira;
- a Washingtoni Szerződés alapján részt vesz a nemzetközi szervezetek égisze alatt zajló békétámogató és humanitárius feladatok végrehajtásában;
- kész arra, hogy megfelelő módon rész vegyen a NATO katonai struktúrájában, a NATO ügynökségeiben és a kollektív védelmi tervezésben;
- továbbra is érdekelt abban, hogy minél több, a NATO-ba törekvő szomszédja teljesítse a csatlakozás kritériumait, és váljon – egyedi megítélés alapján – a szövetség tagjává;
- határozott szándéka, hogy aktívan támogassa ezen országok felkészülését, amihez felhasználja az Euroatlanti Partnerségi Tanács (EAPC), a megerősített békepartnerségi program (PfP), a két- és többoldalú kapcsolatok széles skáláját;
- felelős új tagállamként erősíteni kívánja a szövetség kohézióját, és konstruktívan hozzájárul a konszenzusépítéshez a szövetség napirendjén szereplő valamennyi kérdésben, beleértve az új tagok meghívását;
- kinyilvánította, hogy a teljes jogú tagság időpontjára kialakítja a NATO-val való együttműködéshez szükséges feltételeket.

A tagállamok képviselői az Észak-atlanti Tanács 1997. december 16-i külügyminiszteri ülésén hagyták jóvá és írták alá a három meghívott ország csatlakozási jegyzőkönyvét. 1998 folyamán a szövetség belső eljárásainak megfelelően a tagállamok aláírásukkal erősítették meg a csatlakozási jegyzőkönyvet. A ratifikációs eljárás minden különösebb nehézség nélkül ment végbe. Az előzetes aggodalmakkal ellentétben a török parlament jelentős többséggel jóváhagyta a három meghívott ország csatlakozását. A ratifikáció gyors lebonyolítása azonban újabb kérdést vetett fel: mikor kerül sor ténylegesen a végleges csatlakozásra.



1. A fenti bizottságok többsége a tanács felügyelete alatt működik. Néhány közülük felelősséggel tartozik a Védelmi Tervező Bizottságnak vagy az Atomtervező Csoportnak. Egyes bizottságok részben polgári és katonai testületből állnak és a tanácsnak, a Védelmi Tervező Bizottságnak, az Atomtervező Csoportnak és a Katonai Bizottságnak jelentési kötelezettséggel tartoznak.

2. A Katonai Bizottság az Észak-atlanti Tanács és a Védelmi Tervező Bizottság felügyelete alatt működik, de számára különleges státust jelent katonai főhatósági szerepe a NATO-ban.

3. Proliferációs politikai-katonai főcsoport plusz proliferációs védelmi főcsoport.

4. NATO C3 (konzultációs, vezetési és irányítási) testület.

5. Szükségben esetben szakértőkkel erősítik meg.

A csatlakozás időpontjával kapcsolatban 1998 végén 1999 elején komoly vita zajlott a NATO-központban és a szövetségi politikában. Volt vélemény, mely szerint a tagság a ratifikációs folyamat lezártaival automatikusan megvalósul, különösebb teendőkre nincs szükség. Mások azt mondták, hogy a jelölt országoknak meg kell felelniük a minimális elvárásoknak, különösen a katonai képességek tekintetében. Néhány nemzet azzal is érvelt, hogy a csatlakozáshoz szükséges belső törvényhozási munka a meghívott országokban még nem zárult le. A korai tagságot pártolók azzal argumentáltak, hogy a NATO-nak a közeljövőben nem kell az 5. cikkely szerinti (háborús) művelettel számolnia, így a felkészülési határokat nem célszerű élesen meghúzni, minden területre maximálisan érvényesíteni. Ugyancsak a korai tagság mellett szólt az oroszok érzékenysége, így a NATO–orosz kapcsolatok szempontjából is kívánatosabb lett volna egy 1999. április 24-e előtti csatlakozás, hiszen akkor már a washingtoni csúcson a bővítéssel nem kellett volna foglalkozni.

Végül is a vita kompromisszummal zárult, és a NATO vezető szervei a korai bővítés mellett döntöttek a konkrét katonai követelmények teljesítésének előírása mellett.

Erre azért volt szükség, mert a jövőbeni tagországok katonai felkészültségéről is ellenkezőleg vélekedtek. A szkeptikusok azt vallották, hogy az egy-két hónappal előrehozott tagság esetén a „Hármak” nem tudja teljesíteni a katonai minimumképesség-csomagokat. Különösen a kommunikáció és a légvédelem területén jelentkező feladatok bonyolultságát hangsúlyozták. Hasonlóképpen meghatározó fontosságúnak tartották a belső biztonsági szabályok és eljárások (beleértve az intézményi háttérrel is) megteremtését, amely a NATO-kompatibilitás szempontjából alapvető kérdés volt. Még ha a tagságunk politikailag deklarált lenne is – érveltek –, a gyakorlatban ez nem fog tudni érvényesülni, mivel nem jutnak el hozzánk a szigorúan védett dokumentumok.

Az optimistábbak úgy gondolkodtak, hogy ezek a nehézségek áthidalhatók. Egyrészt a minimális katonai követelmények közül nem mindet kell teljesíteni a csatlakozás első napjára, tehát a megvalósítandó feladatok szűkíthetők (Pre-accession Military Requirement). Másrészt pedig a redukált feladatok közös munkával – elsősorban az európai főparancsnokság (SHAPE) és a Magyar Honvédség szoros együttműködésével – megvalósíthatók. A keletkező esetleges szűk keresztmetszetek (biztonságvédelmi szabályok, légvédelmi integrálás a NATO-rendszerbe stb.) pedig a NATO segítségével ideiglenesen átjárhatók.

Végül is az események az optimistákat igazolták. Magyarország és a NATO közös erőfeszítései nyomán a bővítéshez szükséges minimális követelmények teljesültek. Hazánk 1999. március 12-én az Észak-atlanti Szerződés teljes jogú tagja lett.

A változó NATO

Magyarország egy folyamatosan változó, a kor igényeinek megfelelően alakuló szövetségbe lépett be. A NATO fennállása óta mindig úgy fejlődött, hogy képes volt figyelembe venni a változó körülményeket. NATO-tagságunkra is akkor került sor, amikor a szövetség egy sor reformot valósít meg.

A szervezet ún. belső és külső adaptációjának az a célja, hogy megfeleljen az új kihívásoknak, de alapvető funkciója továbbra is a kollektív védelem maradjon, ugyanakkor szervezete, katonai kapacitása és struktúrája az új feladatoknak megfelelően változzon, különösen a nem NATO-tagokkal való együttműködés és a békefenntartás területén. A NATO belső adaptációjához tartozik a NATO átalakítása, katonai szervezetének és képességeinek csökkentése, az új stratégiai és a CJTF- (Többnemzetiségű Összhaderőnemi Katonai Erő) koncepciók kidolgozása és bevezetése, a NATO bővítése, a haderőkkel kapcsolatos kérdések, a katonai gyakorlatok, az SFOR és a KFOR. A külső adaptációhoz sorolják az EAPC létrehozását, a megerősített Pfp-programot, a NATO–orosz partnerséget, az együttműködés fejlesztését a NATO és Ukrajna között és a mediterrán párbeszédet.

Az Európai Biztonsági és Védelmi Identitás, valamint a multinacionális katonai koncepció (CJTF) fejlődése eredményeként a NATO ma képes arra, hogy a legkülönbözőbb kihívásokra adekvát választ adjon. Mint szervezet olyan mértékben alakul át, olyan mértékben fejleszti tovább politikai és katonai struktúráját, hogy megfeleljen az európai biztonsági környezet változásainak és a nemzetközi közösség igényeinek. A NATO struktúrájában és politikájában végbemenő változások tükrözik a tagállamok között létrejött meg egyezést arról, hogy közös biztonságuk érdekében hogyan folytassák a politikai és katonai együttműködést. Ugyanakkor ezt kiterjesztették az új, közép- és kelet-európai partnereikre is annak érdekében, hogy egész Európában előmozdítsák a stabilitást és a biztonságot.

A NATO 1998–1999-ben az alábbi legfontosabb politikai kérdésekkel foglalkozott: Koszovó, Bosznia, stratégiai koncepció, a NATO orosz és ukrán kapcsolatai, valamint a megerősített békepartnerség problémái. Az említett kérdések részletezve:

Koszovó

Az 1998. májusi luxemburgi külügyminiszteri ülést követően a szövetség előtt álló legfontosabb katonai-politikai feladatot a koszovói válság kezelése érdekében tett erőfeszítések jelentették. A konfliktus nyári elmélyülésével, a harci cselekmények fokozódásával, a menekülthelyzet katasztrofális alakulásával a NATO különböző méretű, erejű és formájú beavatkozási lehetőségeket dolgozott ki annak érdekében, hogy megakadályozza a válság súlyosbodá-

sát és kikényszerítse a felek közötti politikai párbeszédet. Nem a szövetségen múlt, hogy a helyzet rendezését, a valóságos béke megteremtésének feltételrendszerét csak légicsapásokkal (1999. március 24-június 10.) tudta Milosevics ellenében kikényszeríteni.

A koszovói válság megoldásához a NATO-hozzájárulás több szempontból is túlmutat önmagán, illetve dilemmákat vet fel. A NATO a korábbiaktól eltérően a fokozott katonai tervezéssel, az előkészületekkel, majd a légi akcióval lényegében politikai szerepet vállalt a válság rendezésére irányuló erőfeszítésekben. A NATO fellépése „háttértámogatást” nyújtott először *Richard Holbrooke*, majd *Christopher Hill* tárgyalásaihoz, amelynek eredményeképpen létrejött a kétezer fős koszovói EBESZ ellenőrző misszióról szóló megállapodás. Hasonló politikát képviselt a hattagú „Contact Team” politikai rendezésre irányuló erőfeszítéseinek (rambouillet-i tárgyalások) segítségével, amikor katonai erőt (Extraction Force) telepített Macedóniába. A politikai rendezés „erőszakszervét” képviselték lényegében a koszovói válság rendezésére létrehozott – NATO vezetésű – KFOR és SFOR (mintegy félszáz ezres nagyságú) békefenntartó katonai erők is, bár a szövetség humanitárius tevékenysége, menekülteket támogató műveletei soha nem látott méreteket öltöttek.

A koszovói válság rendezésében fontos mozzanat volt az is, hogy a szövetség tagországai közvetlenül az akcióparancsok (ACTORD) kiadása előtt meg tudtak egyezni a beavatkozás jogi alapjának kérdéséről. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának rendelkezésre álló határozatai, *a nemzetközi jog, az emberi jogok megsértése, az albánok tömeges elűzése tulajdonképpen elegendő legitimitást biztosítottak a beavatkozásra* úgy, hogy az említett ENSZ-határozatok közvetlenül nem adtak jogot az erő alkalmazására. A legitimitáció új típusú megtalálása nemcsak lehetővé tette a NATO fegyveres fellépését, hanem olyan példát is állított, amely meghatározó lehet a szövetség jövőjére, jövőbeni szerepvállalására, valamint az észak-atlanti övezet biztonsága elérésének jogi módszertanára.

Magyar részről rendkívül hasznos volt, hogy első alkalommal olyan témájú válságkezelésben vehettünk részt, amely „fizikailag” közvetlenül is érintette hazánkat. Álláspontunk fő eleme – Koszovó függetlenségének elvetése és a politikai rendezés kikényszerítése – megegyezett a tagállamokéval, ugyanakkor a vitához hozzájárulva a problémát más szögből, más látásmóddal közelítettük meg. Helyzetünk a szomszédságból fakadóan és a vajdasági magyar kisebbség miatt a koszovói válság kezelésében különösen nehéz volt. A NATO a magyar aggodalmakat megértette, és pozitívan értékelte azt a hozzájárulást, amit a probléma megoldásában nyújtottunk. A koszovói válságban nyújtott „tag-teljesítményünk” egyértelműen bizonyította, hogy hazánk érett a NATO-tagságra, nehéz időkben is képes kötelezettségeinek teljesítésére.

Bosznia-SFOR

A NATO gondolkodásának homlokteréből a koszovói válság miatt kissé háttérbe kerülő SFOR-misszió az elmúlt időszakban eredményesen teljesítette feladatait. A boszniai békefolyamat – az elért eredmények ellenére – még mindig nagyon lassan halad előre. A legnagyobb problémát továbbra is a polgári, politikai rendezés elemeinek végrehajtása, a menekültek visszatérésének lassúsága, a korrupció, a gazdasági fejlődés lanyhasága, az állami intézmények kialakításának vontatottsága és megfelelő működésük hiánya jelenti.

Az SFOR 1999. évi első féléves tevékenységét a tagországok megfelelőnek értékelik. A stabilitás fenntartása érdekében a helyszínen lévő más nemzetközi szervezeteknek komoly érdeke, hogy a Stabilizációs Katonai Erő (SFOR) továbbra is Boszniában maradjon. Azonban a hangsúly a jövőben inkább a politikai-gazdasági rendezésre kerül át. Ennek megfelelően a következő fél évben az SFOR struktúrája lassan változni fog, létszáma pedig fokozatosan csökken.

Stratégiai koncepció

Az 1998 első felében lezajlott vita eredményének figyelembevételével a nemzetközi apparátus szeptemberre elkészítette az új stratégiai koncepció szöveges tervezetét. Az őszi egyeztetések során a dokumentummal kapcsolatos általános vélemény az volt, hogy a tagországok a NATO megfelelően kiegyensúlyozott és óvatos fejlődését részesítik előnyben. Sok bírálatot kapott a tervezet viszont abból a szempontból, hogy nem eléggé világosan fogalmazta meg a megújult NATO természetének és feladatainak mibenlétét, nem jelölte ki pontosan az új világhelyzet kihívásaira adandó válaszokat, és nem mutatta be pontosan a szövetség „vízióját” a 21. századra.

Az 1998. október–novemberben lezajlott egyeztetési forduló alkalmával a delegációk a stratégiai koncepció szerkezetét és az alapfunkciókat vitatták meg. Alapvető nézeteltérés volt abban, hogy a stratégiai koncepció a NATO céljainak megfogalmazását követően elsőként a megváltozott stratégiai környezetet jellemezze, és ebből vezesse le az alapfunkciókat, vagy pedig a dokumentum elején, a külső helyzet leírása előtt foglalja össze az önmagukban is megálló feladatokat. Míg elsősorban francia és német részről az előbbi, addig brit, amerikai és holland részről az utóbbi megoldás mellett érveltek.

Tovább nehezítette a konszenzus elérését, hogy az amerikaiak és a britek szerették volna kiegészíteni az alapfunkciók körét a területen kívüli válságkezelési képességgel, a partnerségi, valamint más együttműködési tevékenységek körével. Az amerikaiak azt szerették volna, ha a szövetségesek a területen kívüli biztonsági érdekek védelmét is alaptevékenységnek minősítik,

nem kizárólagos feltételnek tekintve egy külső autoritás – elsősorban az ENSZ – mandátumának szükségességét. Franciaország – az eurocentrikus tagállamok szószólójaként – ezzel szemben nem kívánt változtatni a szövetség alapfeladatainak körén, és nem ismerte el a NATO önálló, területen kívüli beavatkozási jogát.

Az új stratégiai koncepció szövegének véglegesítése ezen tartalmi és strukturális viták miatt 1998–1999 fordulóján nehézkesen haladt előre. Ebben közrejátszott a koszovói válság is, amely erősen lekötötte a szövetség vezető szerveinek energiáit.

Magyar részről, tekintettel a vita alatti meghívotti helyzetünkre, főként a tematikus véleménycseréken hallattuk állásfoglalásunkat. A NATO lényegét érintő több kérdésben – így a kollektív védelem és a konzultáció fenntartásában, a NATO kohéziója és a transzatlanti kapcsolatok erősítésében, a biztonság kisugárzásában – erőteljesen képviseltük a magyar érdekeket.

A vitát végül is a NATO washingtoni csúcserőkezelete döntötte el.¹ Az államfői értekezlet 1999. április 24-én hagyta jóvá az új stratégiai koncepciót. A koncepció a dokumentum elején megerősíti a szövetség alapvető feladatait (biztonság, konzultáció, elrettentés és védelem), de vállalja a válságkezelés és partnerség új kötelezettségeit is az euroatlanti térségben. Az 1991-es stratégiához hasonlóan vallja, hogy megszűnt egy általános háború veszélye Európában, viszont változatlanul bizonytalanságot és kockázatot jelentenek az etnikai konfliktusok, az általános emberi jogok megsértése, a politikai instabilitás és a gazdasági szétagoltságot. Biztonságot a következő évszázadban a transzatlanti kapcsolat fenntartása, hatékony katonai képességek kifejlesztése, konfliktusmegelőzés és válságkezelés, partnerség, kooperáció és dialógus, a bővítés folytatása, az európai biztonsági és védelmi identitás fejlesztése, valamint a leszerelések további folytatása jelenti. A dokumentum egyben ajánlásokat is tartalmaz a NATO katonai szervezetei részére a katonai képességek további fejlesztési irányairól.

NATO–orosz és NATO–ukrán kapcsolatok

A koszovói válság miatt 1998–1999-ben a NATO–Orosz Chartában előírt havi egyszeri alkalomnál többször ülésezett a NATO–Orosz Tanács (PJC). Emellett folytatódtak az alacsonyabb szintű szakértői egyeztetések is különböző témákban, mint például a békefenntartás, proliferációs kérdések, leszerelés. Az orosz fél többször kezdeményezte, hogy a közös tanács konzultáljon az új tagállamokat érintő infrastruktúra-fejlesztésekről, azonban a NATO ezt határozottan visszautasította azzal, hogy infrastrukturális kérdéseket csak az általánosságok szintjén, és nem az új tagállamokra vonatkozóan hajlandó megvitatni.

Moszkva különböző technikai okokra hivatkozva halogatja az egyéni partnerségi program véglegesítését. Adminisztratív okok miatt egyelőre (jelen

sorok írásig, azaz 1999. szeptemberig) nem történt meg a NATO katonai összekötő csoport kiküldése Moszkvába.

A NATO–oroszk kapcsolatok fejlődésére negatívan hatott a koszovói válság kirobbanása. Az orosz magatartásból kiláglott, hogy a szerbeket „testvéri népként” kezeli, és bármilyen Jugoszlávia elleni fellépést egyben saját fenntartósága további korlátozásaként fogott fel. A NATO akcióparancsának (ACTORD) 1998. októberi kiadása az orosz vezetés számára sokkoló hatású volt, hiszen megértették, hogy a NATO kész és képes egy területen kívüli, „4. cikkely” típusú európai válsághelyzetben Oroszország jóváhagyása nélkül, közvetlen ENSZ-mandátum hiányában fellépni. A Jugoszlávia elleni légicsapások során a NATO–oroszk kapcsolatok a mélypontra zuhantak, megszakadt a közös tanács működése. Az orosz érdekérvényesítési lehetőséget azonban erősen behatárolta a kirobbant pénzügyi, gazdasági válság, amelynek kezeléséhez Oroszországnak szüksége volt a Nyugat segítségére. Ennek függvényében Moszkvának sem volt érdeke a kapcsolatok teljes befagyasztása. Ezt mutatta egyébként Oroszország változóan konstruktív magatartása is a politikai arénában. Az összekötő csoport munkájának támogatása, aktív szerepvállalás a békeközvetítésben, végül pedig a KFOR-erőkben való részvétel egyaránt bizonyítja az orosz részesedést a válságkezelésben, valamint azt a szándékot, hogy tovább folytassák az együttműködést a NATO-val.

A NATO–Ukrán Bizottság (NUC) működése, amely párhuzamosan alakult a NATO–Orosz Tanáccsal (PJC), kezdetben nehezen indult meg. Az ukrán fél eleinte a bizottságot a PJC-vel hasonlította össze, ezért irreális elvárásokat támasztott, míg a NATO számára a közös ukrán tanács egy új, nem nagy lelkesedéssel vállalt feladatot jelentett. Mintegy egyéves fennállás után sikerült kialakítani a mindkét félnek megfelelő összhangot. Ukrán részről felismerték, hogy a közös tanács még korlátozott formájában is lehetőséget kínál Kijev Moszkvától eltérő, Nyugat-orientált politikájának bizonyítására. Az ukrán vezetés politikája a NATO irányába alapvetően konstruktív, együttműködésre törekvő.

A bizottság elsősorban a védelmi reformok segítésére, végrehajtására, valamint a tájékoztatási politikára összpontosít. Ez utóbbinak különösen nagy jelentősége van az ország keleti részében, ahol a lakosság körében nagyobb az orosz befolyás, és még mindig nagymértékű a hagyományos NATO-ellenesség.

1998 novemberében az ukrán vezetés a NATO–ukrán kapcsolatok fejlesztésére 2000-ig érvényes állami programot hagyott jóvá. A NATO 1999-ben két összekötő tisztet (egy civil, egy katona) küldött Kijevbe, és eredményesen működik a NATO helyi sajtóirodája is.

A gyakorlati együttműködési programok végrehajtásának legnagyobb hátráltatója a pénzühiány, illetve a források nem megfelelő felhasználása. A programokat ugyan a NATO jelentős mértékben, esetenként 100%-osan is támo-

gatja, azonban hiányolja az ukránok részéről a célorientált, ésszerű tervezést. A szövetség – érthető módon – ellenőrizni kívánja az általa nyújtott források felhasználását. Ezzel együtt a NATO–ukrán kapcsolatok összességében konstruktívak, előremutatóak.

Magyarország mint szomszédos ország NATO-tagként fontos összekötő kapocs lehet a kapcsolatok fejlesztésében. A NATO–Ukrán Bizottságban tett magyar felszólalásnak, melyben többek között beszámoltunk a kárpátjai árvíz károsultjainak támogatásáról és a katasztrófa elhárításában végzett polgári védelmi együttműködésről, jó visszhangja volt a NATO-ban és az ukrán félnél is.

EAPC, megerősített Pfp

Megalakulása óta az Euroatlanti Partnerségi Tanácsban (EAPC) menetrendszerűen, havi egyszeri alkalommal ülésezik a tanács és a Politikai Bizottság. Minden igyekezet ellenére sem sikerült áttörni a találkozóké formális, „udvariass” jellegét. Bár az albizottságokhoz kapcsolódó szakterületek viszonylag nagy aktivitással működnek, mint például polgári védelem, tudományos bizottság, gazdasági bizottság, ez nem pótolja a valós politikai viták, egyeztetések hiányát. Több NATO-tagállam számára is gondot jelent, hogy bár a partnerek számára az EAPC az egyetlen, NATO-val közös politikai fórum, működését mégsem sikerült tényleges tartalommal megtölteni. Az ülések többnyire az aktuális politikai tájékoztatók (délszláv helyzet, EBESZ-fejlemények) vagy más regionális események ismertetésében merülnek ki.

A partnerségi tanács keretében viszont sikerült intenzifikálni a megerősített békepartnerségi programot (Pfp), hiszen 1998–1999-ben több konkrét ügyben történt előrelépés. Így például intenzívebbé vált a partnereknek szóló tervezési-áttekintési folyamat, amelynek során az interoperabilitási célokat kezdeti partnerségi célokká dolgozzák át azon országok esetében, amelyek a megvalósítást vállalják. A folyamat lényege a magasabb szintű együttműködés elérése az érintett partnerekkel, illetve a partnerségi védelmi tervezési folyamat közelítése a NATO-hoz.

Megkezdődött a NATO vezette Pfp-műveletek politikai, katonai kereteinek kidolgozása, amely a felvételre várók bevonását célozza a politikai konzultációkba, a döntéshozatalba, illetve a későbbiekben a parancsnoki rendszerbe. A partnereknek szóló NATO gyakornoki program korlátozott létszámú részvételt tesz lehetővé a NATO Nemzetközi Törzs Pfp-vel foglalkozó területein.

A békepartnerségi mechanizmus további sajátossága a partnerek igen heterogén összetétele, akik együttműködési készségük és kapacitásuk alapján különböző csoportokba sorolhatók. Az ún. „aktív partnerek” közé tartoznak a semleges EU-tagállamok, valamint a tagságra törekvő államok (a baltiak, Románia, Bulgária, Szlovénia, Albánia, Macedónia, Szlovákia). Ezzel szemben

a kelet-európai országok zömével a jelenlegi kapcsolatok igen alacsony szintűek. Ennek egyik fő oka, hogy ha az érintett országokban (a kaukázusi hármak, Üzbegisztán, Kazahsztán s a régió többi országa) a politikai szándék esetleg meg is lenne, gazdasági lehetőségeik következtében nem képesek aktívabb kapcsolatokat kiépíteni a NATO-val.

Átalakuló hadsereg

A NATO-ba olyan hadsereggel léptünk be, amely már hosszabb ideje átalakulóban van. A jelenlegi reform 1995-ben kezdődött, és elsősorban a mennyiségi változásokat (redukció, koncentráció, kismértékben modernizáció) célozta meg 1998-ig. 1997-ben megkezdődött az átalakítás második nagy szakasza, amelynek egyik fontos célja volt a Magyar Honvédség előkészítése a szövetségbe való belépésre. A partnerségi programok és szélesedő NATO-kapcsolatok mellett a szövetséggel való együttműködésben új szakaszt jelentett bevonásunk a védelmi tervezésbe (védelmi tervezési kérdőív DPQ; haderőfejlesztési célok TFG), amely konkrét feladatokat ad a haderő részére rövid és hosszabb távon egyaránt (a bővítés első napjáig, az első vagy második év végéig, illetve a 2003-ig végrehajtandó teendők). A reform harmadik stációját pedig a kormánydöntés alapján 1999-ben lefolytatott stratégiai felülvizsgálat indította.

Az átalakításnak a klasszikus katonai feladatrendszer (védelem, visszatartás, elrettentés) mellett figyelembe kell venni a béketámogató műveletek (konfliktusmegelőzés, béketámogatás, kutató-mentő tevékenység, humanitárius segítségnyújtás stb.) új követelményeit is. A Magyar Honvédségnek ehhez az új helyzethez alkalmazkodnia kell.

Természetesen a szűkös pénzügyi helyzet kényszerítő hatása szintén jelentős szerepet játszott a reform indításánál és jelentős szerepe lesz a további megvalósításban is. Az ország gazdasági növekedése, a javuló pénzügyi egyensúly, a vállalt szövetségi kötelezettségeink lehetővé, illetve szükségessé teszik a védelemre fordítandó kiadások növelését. A kormány ezért változtatott az eddigi hadsereg-átalakítási filozófián, és ötéves távlatban előre meghatározta a védelemre fordítható költségvetés nagyságát.² Ugyanakkor elvárja, hogy a reálértékben is növekvő katonai büdzséből a honvédelmi vezetés egy kisebb, modernebb, mozgékonyabb, a jövő követelményeinek jobban megfelelő és egyben finanszírozható hadsereget hozzon létre.

Azok a nemzetközi követelmények, amelyeket az ENSZ alapokmánya, valamint a Washingtoni Szerződés 4. és 5. cikkelye említ, a Magyar Honvédség számára új feladatokat jelent. Az ország védelme mellett készen kell állnunk a részvételre a nemzetközi feladatokban, legyen az a Pfp-program része, illetve ENSZ- vagy NATO-felkérés. Erre példa a boszniai IFOR- és SFOR-kül-

detésben, valamint az albániai és a koszovói békefenntartásban való részvételünk. Ugyanakkor a Magyar Honvédségnek hozzá kell járulnia a NATO-tagországok közös védelméhez is. Mindhárom feladatra aktívan kell készülnünk.

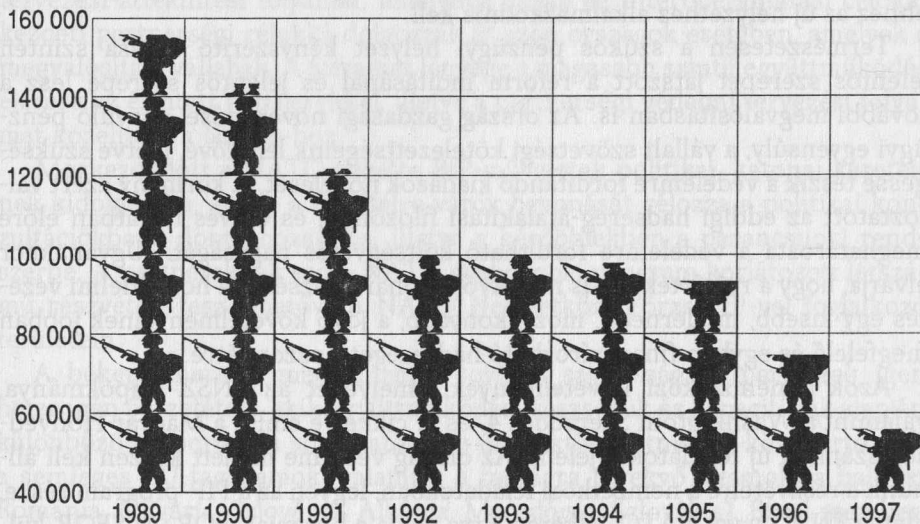
Elképzelésünk a jövőbeni katonai struktúráról tükrözi az új célokból és feladatokból eredő változásokat. Ez azt jelenti, hogy a Magyar Honvédséget „fenyegetettségén alapuló”-ból át kell alakítani „képeségen alapuló” haderővé úgy, hogy megtudjon felelni új missziójának. Ez a sereg két haderőnemből áll majd: szárazföldi csapatok és légerő.

A Magyar Honvédség erőit két fő kategóriába soroljuk: reagáló és fővédő erők. A reagáló erők készenléti és gyorsreagálású erőkből állnak. Ezeknél a szervezeteknél a feltöltöttség béke időszakban is magas, és egyaránt képesnek kell lenniük feladatokat végrehajtani hazai körülmények között, vagy szükség esetén NATO- vagy ENSZ-kötelékben, külföldön is. A reagáló erők-nél a jövőben csak hivatásos és szerződéses állomány teljesít majd szolgáltatot. A fővédő erők azokból a harci, harcbiztosító és területvédelmi erőkből tevődnek össze, amelyeket feszültségi időszakban töltenek fel. A területvédelmi és tartalék erők magukban foglalják az állami és katonai felső vezetés szervezeteit, a területvédelmi erőket és a személyi veszteségpótló erőket.

Néhány számadattal szeretnénk érzékeltetni, hogy meddig jutottunk el az átalakításban a NATO-csatlakozásig. A Magyar Honvédség létszáma mintegy 50-52 ezer fő, a Honvédelmi Minisztériumban és a háttérintézményekben (Nemzetvédelmi Egyetem, titkosszolgálatok stb.) közel 7-8 ezer fő dolgozik. A jövőben a hivatásos és sorállomány arányát közelíteni kell a 60-40%-os

2. ábra

A Magyar Honvédség költségvetési összlétszámának alakulása



arányhoz. A háborús állomány közelítőleg háromszorosa a békeidő alatti létszámnak. A reform további folytatása eredményeként a hadsereg létszáma várhatóan lecsökken 45 ezer főre. Igazán akkor érzékeljük a változásokat, ha felidézzük, hogy 1989-ben a Magyar Honvédség békeidő alatti létszáma még több mint 155 ezer fő volt.

Mire a reform befejeződik, olyan modern fegyveres erőt hozunk létre, amely képes lesz feladatait önállóan, és a NATO többnemzetiségű harci kötelékeinek részeként is végrehajtani. Erre törekszünk a Magyar Honvédség békebeli és háborús struktúrájának kialakításakor, a modernebb harci technika és felszerelés beszerzésekor. Békeidőszakban a haderőt a jelenleginél magasabb készségi szint jellemzi majd, ugyanakkor a reagálóképesség növekedésével megőrzi hadműveleti erejét is. Ezenkívül több olyan prioritás és szempont van, amelyeket figyelembe kell vennünk a struktúra módosításakor végrehajtandó lényegi változtatások során.

Ezek közül szeretném megemlíteni az alábbiakat:

- folyamatosan szem előtt kell tartanunk a törvényességi előírásokat (alkotmány, honvédelmi törvény, biztonságpolitikai és honvédelmi alapelvek, szolgálati törvény stb.), és erősíteni kell a demokratikus polgári ellenőrzést a Magyar Honvédség felett;
- kulcsfontosságú a NATO-val való kompatibilitás és interoperabilitás mihamarabbi elérése. Legfontosabb a szellemi, a kommunikációs és a légvédelmi rendszerek összehangolása;
- már a NATO-ba való belépés első napjától az országnak és a hadseregnek képesnek kell lennie, hogy hozzájáruljon a közös védelmi rendszerhez;
- a változásokkal összhangban át kell dolgozni a hadsereg humánpolitikai, készenléti és mozgósítási alrendszeit;
- a készenléti erők alkalmazhatóságának növelésével javítani szükséges a haderő rugalmas reagálási képességeit;
- javítani kell a szerződéses katonák arányát a sorállományúakhoz viszonyítva; a tiszthelyettesek arányát pedig a tisztikarhoz viszonyítva;
- folytatni kell a Magyar Honvédség személyi állományának teljes körű átképzését;
- meg kell kezdeni a haderő átfogó technikai korszerűsítését és a szükséges katonai infrastruktúra megújítását.

A jelzett reformok teljes körű végrehajtása 2005-re várható, amikor a Magyar Honvédség egy kisebb, rugalmasabb, mozgékonyabb, jobban felszerelt, kiképzett és finanszírozhatóbb haderővé válik.

A középtávú tervben elképzelt reformok némelyike már jelenleg is folyik, mert az átalakítás sebessége a stratégiai felülvizsgálattal jelentősen felgyorsult. Ennek fényében szeretnénk az olvasók figyelmét néhány, a NATO szempontjából döntő fontosságú területre felhívni: a szellemi kompatibilitásra, a technikai fejlesztésre és a vezetési rendszer átalakítására.

A szellemi kompatibilitás megteremtése a NATO-val azt jelenti, hogy képesek legyünk egymást megérteni és együtt tevékenykedni a tagországok hadseregeivel. Ez a folyamat azonnal megkezdődött, miután Magyarország bejelentette szándékát, hogy a szövetség tagja kíván lenni. A nyelvi jártasság megszerzése, a NATO-szabványok, -eljárásmódok értelmezése és adaptációja előrehaladott állapotban van, megkezdődött a NATO-csapatokkal történő közös kiképzés. A tervezési rendszer már a NATO-követelményeknek megfelelően működik, amelynek során biztosítanunk kell a teljes átláthatóságot. Jelenleg a Magyar Honvédség személyi állományának jelentős hányada vesz részt valamilyen, a NATO-követelményeknek megfelelő oktatási formában. Részvételünk a közös NATO-PfP-gyakorlatokon, a békefenntartásban vagy béketeremtésben végzett tevékenységünk sok értékes személyes tapasztalattal szolgált katonáinknak. Ezeket a lehető legjobban kell felhasználnunk a fegyveres erő átalakításában, irányításában, valamint a szolgálati kultúra megújításában.

A *technikai fejlesztés* terén a ténnyel kell számolnunk, hogy néhány évig a honvédség technikai felszerelése alapvetően nem változik. A különböző forrásokból beszerzett új fegyverek (MIG-29, páncélozott harcjárművek, MISTRAL légvédelmi rakéták, T-72-es harckocsik) ugyanakkor nem növelik a haditechnikai arzenált, mivel nagy mennyiségű felszerelést vontak ki a meglévő állományból. A korlátozott költségvetési háttér miatt az új eszközök beszerzését és vásárlását néhány jól behatárolt területre kell koncentrálni. Összhangban a NATO-csatlakozással, a következő területek élveznek előnyt 2005-ig: parancsnoki, vezetési és irányítási eszközök, légvédelmi rendszerek, gépjármű-technikai park, valamint a katonai felderítést és a légi mozgékony-ságot javító eszközök. A Magyar Honvédség technikai eszközeinek felújítása mintegy 12 évet vehet igénybe, forrásigénye több százmilliárd forint nagyságrendű.

A vezetési rendszer továbbfejlesztése az egyik legtöbb vitát kiváltó feladata a Magyar Honvédségnek és a védelmi szektornak. Az átalakításnak mind a politikai, mind a védelempolitikai, mind pedig a katonai vezetési szintre ki kell terjednie. Az első lépés viszonylag könnyen megvalósult, hiszen az új kormány 1998 őszén gyorsan létrehozta a Nemzetbiztonsági Tanácsot, amely rendkívül eredményesen működött a természeti katasztrófák és a koszovói válság időszakában. A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrálása kell, hogy jelentse a második lépést, amelyet nemcsak azért kell megtenni, mert a kormányprogram részét képezi, hanem azért is, mert lényegesen hatékonyabbá teszi a honvédelmi irányítást. Végül változtatni kell a katonai vezetés belső struktúráját is, és a hadtestvezetési szint létrehozásával, a hadosztály-vezetési lépcső eliminálásával képessé kell tenni a magyar katonai vezetői szerveket a partner NATO-parancsnokságokkal való közvetlen együttműködésre.

1. táblázat

Magyarok a békétámogató műveletekben (+ KFOR 343 fő)

Misszió	Összesen szolgált	Ma is szolgál
<i>ENSZ katonai megfigyelő missziók</i>		
UNIKOM iraki-kuvaiti megfigyelő misszió	39	5
MONUA UNAVEN angolai megfigyelő misszió	58	2
UNOMIG grúzai megfigyelő misszió	22	5
<i>EBESZ megfigyelő missziók</i>		
OSCE MTG grúzai misszió	6	1
OSCE MTB boszniai misszió	9	4
OSCE MNK hegyi-karabahi misszió	4	1
<i>Fegyveres békétámogató műveletek</i>		
MFO többnemzetiségű erők és megfigyelők	82	26*
UNFICYP békefenntartó erő Cipruson	162	108
IFOR/SFOR	1054	329
Egyéb befejezett műveletekben	116	-

* + 15 rendőr

Forrás: Honvédelem '99. HM, 1999.

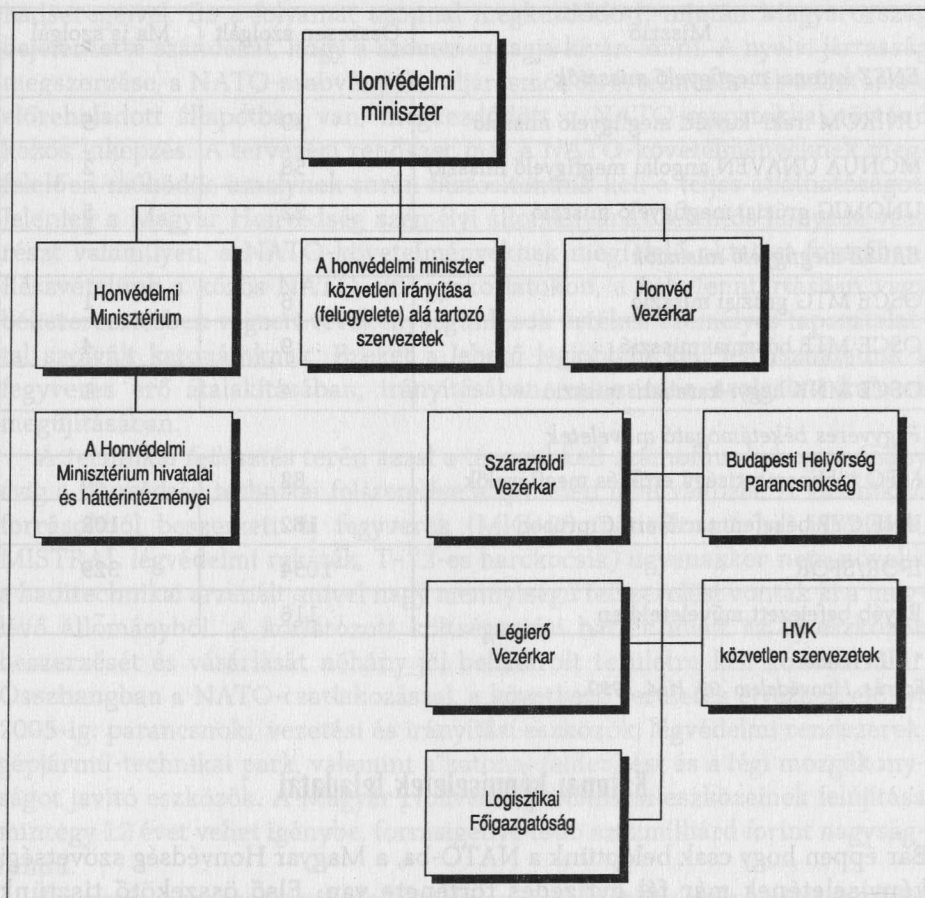
Katonai képviseletek feladatai

Bár éppen hogy csak beléptünk a NATO-ba, a Magyar Honvédség szövetségi képviseletének már fél évtizedes története van. Első összekötő tisztünk 1993-ban jelent meg az észak-atlanti szövetségnél, majd a békepartnerségi feladatokkal a létszám lassan bővülni kezdett. Az 1997. júliusi madridi csúcson minőségi változás történt a Magyar Honvédség NATO-reprezentációjában.

Az MK NATO Katonai Képviseletek állománytábla alapján 1998 februárjában megkezdődött a Magyar Honvédség szövetségi katonai képviseletének kialakítása. Szövetségi részvételünk jelenleg három különböző feladatú és típusú Magyar Honvédség-képviseletet jelent:

- a Magyar Honvédség katonai képviseleteit (az 1998. június 1-jén felállított atlanti szövetséges főparancsnoksági összekötő főtisztzi „hivatalt” Norfolkban; az 1999. február 1-jén létrejött Katonai Képviselő Hivatalt Brüsszelben; a békepartnerségi csoportból a taggá válás után „kifejlődött” nemzeti katonai képviseletet az Európai Szövetséges Főparancsnokságon, Monsban);

A Magyar Köztársaság védelempolitikája



- a NATO-beosztásban dolgozó tiszti, tiszthelyettesi állományt (ebbe a kategóriába tartoznak a békepartnerségi beosztásból és az alárendelt NATO-parancsnokságokon működő összekötő csoportokból átkerült katonák, valamint az újonnan kihelyezettek);
- a NATO északi és déli parancsnokságán 1999 májusában létrehozott nemzeti támogató csoportok, valamint 1998 júniusától működő kis létszámú összekötő csoportok.

A Magyar Honvédség NATO katonai képviselője 1998-ban – összhangban a NATO-felkérésekkel, illetve a folyamatosan bővülő szövetségi katonai feladatokkal – intenzív és tudatos építkezés eredményeképpen dinamikusan bővült. Ma a NATO rendszerében több mint félszáz tiszt, tiszthelyettes, polgári alkalmazott dolgozik. A képviselők munkájának adminisztratív támogatásában 10 részfog-

lalkozású polgári alkalmazott segít. A NATO-nál dolgozó alkalmazottak kihe-lyezése 2001-ig folyamatos, amikor is a magyar hadsereg képviseleti létszáma eléri a részünkre engedélyezett közel 100 fős kontingenst.

A NATO Katonai Képviseltek munkájukat az adott parancsnokság feladatrendszerének, szervezeti felépítésének és működésének megfelelően végzik. A Katonai Képviselő Hivatal tiszti állománya közel 50 bizottságban, albizottságban és munkacsoportban dolgozik, és számos szervezet, hivatal magyar hadsereggel kapcsolatos katonai tevékenységét koordinálja. Munkájában szorosan együttműködik a misszió politikai és védelempolitikai részlegével. A stratégiai főparancsnokságokon funkcionáló nemzeti katonai képviseltek fő feladatát az adott parancsnokság és a Magyar Honvédség közötti kapcsolatok szervezése, koordinálása és fejlesztése képezi. Az alárendelt parancsnokságokon dolgozó összekötő csoportok és tisztek segítik a haderő-nemek és a kijelölt katonai szervezetek közötti kapcsolatrendszer bővülését, információk biztosításával járulnak hozzá a tagsággal kapcsolatos nemzeti döntések előkészítéséhez, együttműködési feladatok és programok megvalósításához. A NATO-beosztásban dolgozó tisztek és tiszthelyettesek az adott parancsnokságon a munkakörüknek megfelelően dolgoznak.

A NATO Katonai Képviseltek fő tevékenységét és erőfeszítéseit a különböző katonai-szakmai feladatok, programok, gyakorlatok előkészítése, koordinálása, valamint a Magyar Honvédség szövetségi kötelezettségeinek teljesítéséhez szükséges minimális katonai követelmények megteremtéséhez való hozzájárulás képezi. Különösen fontos munkát végeznek a katonai tervezés, a magyar légvédelemnek a NATO légvédelmi rendszerébe kapcsolása, a kompatibilis híradó-informatikai és vezetési rendszer megteremtése, a szabványosítás és a logisztikai rendszer fejlesztése területén. 1998 júliusától részt veszünk a NATO Személyügyi Bizottság munkájában, amely lehetőséget biztosít arra, hogy megismerjük a NATO személyügyi tervezési rendszerét és a nemzeti keretszámok alapján betölthető beosztásokkal kapcsolatos követelményeket.

A NATO Katonai Képviseltek a rendszerben betöltött helyüknek megfelelően részt vesznek a katonai tervezés feladataiban (védelmi tervezési kérdőív, DPQ összeállítása; haderő-fejlesztési célok, Target Force Goals kidolgozása; békefenntartó műveletek, SFOR tervezése; és válságkezelés Koszovó). Monsban a katonai képviseletnél valósul meg a partnerségi programok szervezése, koordinálása, a PFP-dokumentumok feldolgozása. Az összekötő csoportok és tisztek végzik az adott parancsnokságon a magyar vonatkozású információk gyűjtését, feldolgozását és a hazai központhoz a továbbítást. Meghatározó szerepet játszanak az együttműködés katonatechnikai feladatainak tervezésében, szervezésében és koordinálásában. NATO-beosztású katonáink szövetségi munkájuk mellett szolgálják a magyar érdekeket is.

A Magyar Köztársaság légvédelmi rendszerének a NATO egyesített légvédelmi rendszerébe (NATINADS) illesztése érdekében egyrészt bekapcsol-

lódunk a közép- és hosszú távú tervezésbe (NATO Légvédelmi Bizottság, ügynökségek), másrészt megkezdődött a technikai rendszereknek a felvétel napjáig megvalósítandó összehangolása, az elengedhetetlenül szükséges műveleti és technikai követelmények megteremtése. A csatlakozás napjára képesek lettünk a légi rendészeti feladatok végrehajtására a NATO-szabályok, -eljárások alkalmazásával, NATO-normaidókkal, az eddig használatos nemzeti irányítási lehetőségek mellett. Folyamatban van a leendő magyar légvédelmi automatizált vezetési rendszer (ASOC) és a meglévő NATO-rendszer közötti kapcsolatrendszer kiépítése, az információcsere szabályozása, a NATO biztonsági és technikai szabványok és eljárások átvétele. Lassítja a munka előrehaladását, hogy orosz típusú lokátoraink nem illeszthetők a NATO-ban használatoshoz, és a két (keleti és nyugati) rendszer illesztéséhez számos technikai problémát kell a hazai és NATO-szakembereknek megoldani. Az ASOC-rendszert kiszolgáló személyzet és a pilótaállomány felkészítése 1999 első felére megvalósult. A magyar katonai repülő- és légvédelmi szakértők részt vesznek a NATO integrált légvédelmi rendszerének továbbfejlesztése, a hadszíntéri rakétavédelem, a mind szélesebb körben elterjedő cirkálórakéták elleni tevékenység, valamint a magasságban lépcsőző, kiterjesztett integrált légvédelmi rendszer elméleti kérdéseinek megtárgyalásában. Ugyancsak közreműködünk a gyakorlati útmutatók kidolgozásában, a meglévő légvédelmi és repülő fegyverrendszerek interoperabilitása vizsgálatában, valamint az új eszközök beszerzésére vonatkozó javaslatok előkészítésében. Mindezek eredményeképpen a magyar és a szövetségi légierő közötti együttműködés eredményes volt a Jugoszlávia elleni légi háborúban, és számos tapasztalattal szolgált.

A NATO-csatlakozás egyik legfontosabb feladatát az ország politikai-konzultációs, katonai vezetési-irányítási, infrastrukturális és biztonsági követelményeinek megteremtése képezte, egyelőre minimális szinten. Folyamatosan növekvő mértékben, aktívan veszünk részt a NATO vezetési (C3) szervezeteinek (testület, albizottságok, munkacsoportok) munkájában. Az ehhez a területhez kapcsolódó híradó és informatikai képességsomag (CP) megvalósítása nélkülözhetetlen feltétele a szükséges kapcsolatrendszer kialakításának és fejlesztésének.

Az interoperabilitási követelmények teljesítésében fontos szerepet játszik fokozottabb részvételünk a szabványosítás munkálataiban. Gyakorlatilag minden, számunkra fontos szabványosítási bizottság, munkacsoport munkájában részt veszünk (38 testületből 25-ben dolgozunk). Szoros együttműködést alakítottunk ki a NATO Szabványosítási Hivatallal (MAS). A doktrinális és eljárásügyi szabványok, valamint a híradástechnikai és logisztikai szabványok átvétele, adaptálása a Honvéd Vezérkar J-5 Főcsoportfőnökség koordinálásával folyik. A megkezdett munka alapján fel kell mérni, hogy mely szabványok átvételében és alkalmazásában lehetünk érdekeltek. Meg kell terem-

teni azoknak a szabványoknak a jogszabályi hátterét, amelyeket átveszünk, és össze kell hangolni a vonatkozó rendeletekkel, intézkedésekkel.

A katonai képviselői hivatal (KKH) tevékenységének meghatározó területét képezi a logisztikai biztosítás feladatainak szervezése és koordinálása, amit Monsban, Norfolkban és Brüsszelben egyaránt végzünk. Tagjai vagyunk valamennyi logisztikai testületnek, megkezdődött a NAMSA Logisztikai Ügynökséggel az együttműködés, és bekapcsolódtunk mindkét stratégiai főparancsnokság logisztikai fórumainak munkájába. E tevékenység centrumában a logisztikai haderő-fejlesztési célok megvalósítása, a befogadó nemzeti támogatási (HNS) képességek fejlesztése, illetve a multinacionális logisztika kialakítása tartozik. Erősíteni kell azt a szakmai tevékenységet, amely a Magyar Honvédségen kívüli nemzeti logisztikai eszközök (kapacitások) katonai felhasználási lehetőségeire terjed ki.

A brüsszeli hivatal egyre nagyobb mértékben vesz részt a Nyugat-európai Unió katonai szerveinek munkájában is. A társult partneri helyzetünk katonatervezési feladatai, a legfontosabb fórumokban való részvétel (WEU Katonai Bizottság, Katonai Képviselői Bizottság, Katonai Tervezési Munkacsoport) egyre nagyobb kihívást jelentenek számunkra.

Minimális katonai követelmények, szövetségi hozzájárulás

A Magyar Honvédség nem volt egyedül a csatlakozási követelmények teljesítésében, és nincs egyedül a haderő-fejlesztési célok megvalósításában sem. Nemcsak a kormánytól kap kiemelt figyelmet és támogatást, hanem a szövetség is segíti felkészülésünket. A segítségnyújtás a tevékenységek széles körét öleli fel: közös kiképzések; szakértői látogatások és konzultációk együttes tervezése; NATO-kereteken belüli programok; két- és többoldalú segítségnyújtás; különböző beruházások. A legerőteljesebb szövetségi hozzájárulás az ún. biztonsági beruházásokon keresztül valósul meg, mivel a NATO mindazon képességek létrehozását finanszírozza, amelyet szövetségi érdekűnek fogadnak el. A korábbi időszakban még a NATO határozta meg – ismerve tényleges katonai szakmai helyzetünket – a megvalósítandó legfontosabb feladatokat, a csatlakozáshoz szükséges minimális katonai követelmények (NMR) formájában. NATO-tagként – a kötelező minimumon túl – Magyarország dönt arról, mennyit vállal, milyen célkitűzéseket milyen ütemezéssel valósít meg, hogyan tud érdekeinek megfelelően leghatékonyabban részt venni a szövetség munkájában.

A biztonsági program (NSIP) rendeltetése a NATO békét, biztonságot és stabilitást fenntartó és megerősítő feladatai végrehajtásához szükséges infrastrukturális háttér megteremtése. Az infrastruktúra fejlesztése a katonai hadműveleti igények és szükségletek felmérése, illetve a műszaki-technikai, a

hatékonysági és pénzügyi szempontok messzemenő figyelembevételével, a NATO-ban alkalmazott – konszenzuson alapuló – egyeztetett eljárási rendnek megfelelően történik. A NSIP olyan biztonsági beruházási projektekből álló program, melyet a részt vevő országok meghatározott költségmegosztási arányban, a befogadó ország és a NATO pedig a használat és az igénybevétel szerint közösen finanszíroz. Alapelv a feladatok, a terhek és az előnyök arányos megosztása.

Az infrastrukturális programok tehát lehetővé teszik a szövetség vezetése által igényelt – a tagországok közös finanszírozásában létrehozott – hadműveleti és kiképzési rendeltetésű objektumok létesítését és fejlesztését. Nem tartoznak az NSIP finanszírozási rendszerébe azok az infrastrukturális beruházások, melyeket csak nemzeti erők használnak, illetve a közös használatú objektumok nemzeti használatú részei.

A közös finanszírozás legfontosabb kritériuma annak eldöntése, hogy mi az, ami egy országtól indokoltan, ésszerűen és méltányosan elvárható beruházás a saját védelme és biztonsága érdekében. Mindaz, ami ezt a szintet meghaladja és a közös védelmet szolgálja, az ún. „túl és felett” elv alapján a közös finanszírozás hatálya alá tartozhat. Mivel ebben a kérdésben nem léteznek mereven rögzített kritériumok és szabályok, ezért minden egyes esetben a – nemzetek képviselőiből álló – döntéshozó szervek külön megvizsgálják az alkalmasság feltételeinek meglétét, illetve annak arányát, nagyságrendjét. (Ezért rendkívül fontos a közös finanszírozású beruházások szükségességének pontos, szakszerű politikai, katonai, műszaki-technikai, pénzügyi és gazdaságossági indoklása. Ezen a területen ugyanis már felszínre kerülnek a különböző, általában gazdasági eredetű, de esetenként politikai jellegű érdekkülönbségek, vagy akár ellentétek is.)

A NATO biztonsági beruházási programjai (és ezen belül a közös finanszírozás) kétirányú politikai nyomásnak vannak kitéve. Egyrészt általános törekvés a kiadások korlátozása, a takarékosabb forrásfelhasználás, másrészt eleget kell tenni az új feladatokból eredő igényeknek és kötelezettségeknek.

Ezek az új feladatok:

- SFOR-KFOR békefenntartó műveletek,
- CJTF (Combined Joint Task Force többnemzetiségű összhaderőnemi hadműveleti csoportosítás) létrehozása,
- PfP partnerségi program fejlesztése,
- a bővítés folytatása,
- együttműködés a Nyugat-európai Unióval (WEU).

Az NSIP alapelve, hogy mielőtt bármilyen új beruházásba kezd, megvizsgálja a már meglevő, működő, NATO- vagy nemzeti kezelésben levő civil vagy katonai objektumok, berendezések hasznosíthatóságát. Ennek felmérése után megállapítja, meghatározza, milyen hiányosságok pótlására van szükség a kívánt „*minimális katonai követelmények*” (Minimum Military Requirement

- MMR) eléréséhez. A végrehajtandó feladatokat az ún. „képeségcsomag” (Capability Package) formájában dolgozzák fel. A képeségcsomag olyan permanens alakuló okmány, amelyet a területileg illetékes NATO-parancsnokság, a fogadó ország, illetve a SHAPE közösen készít és terjeszt elő. A dokumentumcsomag elkészítésekor és előterjesztésekor alkalmazni kell a NATO alapvető kritériumait, elveit és szabványait. Ugyanakkor a NATO nem rendelkezik mindent átfogó ismeretekkel az egyes országok sajátosságait illetően. Ezért a kritériumok, elvek és szabványok alkalmazásakor lehetőség van az egyedi eltérésekből eredő különbségek figyelembevételére.

A képeségcsomag három fő részből tevődik össze. Az első a tartalmi meghatározás (Package Definition), mely magában foglalja a feladat leírását, az alapvető katonai igényeket (Principal Military Requirements – PMRs), a katonai funkciókat (Military Functions – MFs) és az igényelt, a képeségcsomagtól elvárt képességet. A második rész az erőforrások elemzése, ez tartalmazza az igényelt költségeket, a rendelkezésre álló eszközöket, valamint a meglevő eszközök és megoldási változatok elemzését. A harmadik rész a beruházási javaslat, amely a szükségesnek infrastruktúrát, a költségeket és a munkaerő-szükségletet, továbbá a beruházásnak a katonai feladatokra gyakorolt hatáselemzését és a parancsnoki állásfoglalást foglalja magában.

A képeségcsomagok kidolgozása során a fogadó ország szorosan együttműködik a különböző szintű NATO-parancsnokságokkal. A fogadó ország fő tevékenysége ebben a fázisban a műszaki-technikai és pénzügyi adatszolgáltatás, az egyes projektek előzetes árkalkulációjának elkészítése. Erre alapozva készül el az előzetes, az ún. „B” típusú költségvetési tervezet (Tip „B” Cost Estimate – TBCE). A továbbiakban a NATO-beruházást befogadó nemzetnek közre kell működnie a költségvetési terv véglegesítésében. A jóváhagyott költségvetési terv alapján felhatalmazást kérhet előfinanszírozásra, illetve pénzeszközök felhasználására. Tenderkiírásokat készít, lefolytatja a tender-eljárást, kiválasztja a tervek megvalósítására a legalkalmasabb cégeket, szerződéseket köt, felügyeli a kivitelezést, kifizeti a számlákat, végrehajtja a kész munkák előzetes átvételét, kezeli a vitás kérdéseket.

Ennek a folyamatnak az ismerete a magyar hatóságok részéről rendkívül fontos, hiszen a tudáshiány miatt az ország jelentős beruházásoktól eshet el. Hasonlóképpen felkészültnek kell lenni a magyar vállalatoknak is, hiszen elvileg valamennyi szövetségi katonai beruházásban a magyar cégek is részt vehetnek, és egy-egy hiba – mint ahogyan erre már volt példa – jelentős üzletheztől való elesést jelenthet.

A fogadó ország az egyes projektek esetében fizeti a költségmegoszlásból részeső részt, illetve a többi tagország tervezetei esetében az előzetesen megállapított megosztási kulcs szerinti hozzájárulást. Az egyes tagországok megosztott részhozzájárulásainak összege teszi ki az adott projekt NATO-részedését. Ezen a szinten a NATO csak szervez, az egyes országok pedig a

NATO irányításának megfelelően egymás között bonyolítják le a pénzforgalmat. Az elszámolások NATO elszámolási egységben (NATO Accounting Unit – NAU), a kifizetések viszont a NATO által meghatározott nemzeti valutában történnek. A NATO negyedévenként küld ki számlákat, melyek alapja az előzetesen tervezett kiadás, illetve az előző periódus valós kiadásaiból eredő korrekció.

Magyarország már tavaly óta részt vesz a NATO biztonsági beruházási programjaiban, és a korábbi csatlakozáshoz szükséges feladatok egy részét (híradás, informatika stb.) a szövetség finanszírozta, több mint száz millió dollár értékben. Jelenleg több NATO-projekt megvalósításának tervezése, illetve előkészítése folyik Magyarországon, melyek együttes értéke több száz millió dollár lehet.

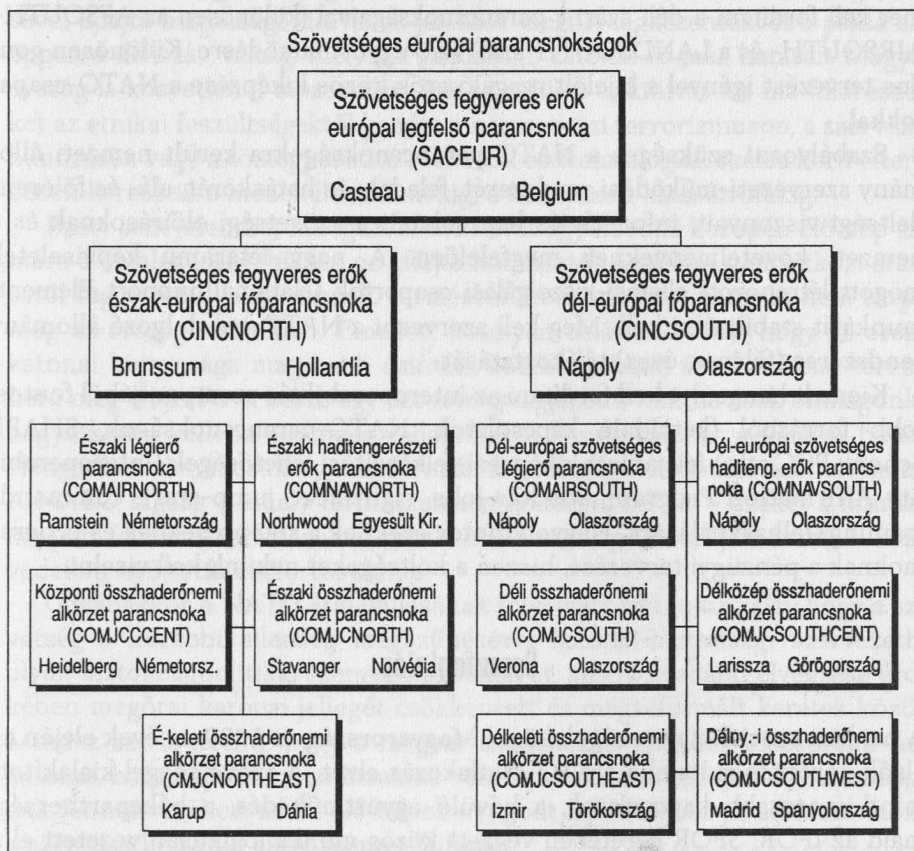
Feladatok és problémák

Bár NATO-tagságunkig (1999. március 12.) az alapvető katonai követelményeket teljesítettük, még számos teendőnk maradt.

A szövetség új tagjaként is tovább kell folytatni azokat a feladatokat, amelyek a minősített információk és dokumentumok átadásához, a NATO déli szárnyához történő integrálódáshoz, illetve a vezetési-híradási feladatok megvalósításához kapcsolódnak. Továbbra is prioritást élvez ezen a területen a minősített információk (dokumentumok) továbbításához szükséges feltételek bővítése és szélesítése. A NATO-szabványok szerinti információvédelmi eszközök átadását a NATO meghatározott (biztonsági, információvédelmi, dokumentációs, kisugárzást ellenőrző) hatóságok létrehozásához vagy meglévő szervezeteknek ilyen feladatokkal történő megbízásához, a szükséges biztonsági átvilágítások elvégzéséhez és dokumentálásához, a megfelelő fizikai biztonsági feltételek kialakításához, illetve ezek komplex és ismételt ellenőrzéséhez kötötte. Megítélésem szerint a Magyarországon létrehozott új hivataloknak, köztük a Honvéd Vezérkarnál felállított Nemzeti Elosztó Hivatalnak (National Distribution Authority) évekre lesz szüksége a feladatok teljes körű elvégzéséhez. A NATO-szervek a csatlakozás után is óriási mennyiségű dokumentációt adnak át a honvédségnek, ezért az ügyviteli irodákat (ügyviteli rendszert) meg kell erősíteni, kiegészítő szakfordító hálózatot kell létrehozni. Ki kell alakítani egy olyan rendszert, amely biztosítja a dokumentumok eljuttatását a végrehajtási pontokig (szakértők, alegységek).

A vezetési (C3) képességsomag részeként a csatlakozás után is folytatni kell Magyarországon és a NATO közötti sokcsatornás nemzetközi összeköttetés bővítését, fejleszteni kell a belső hírhálózatot, új irodaautomatizálási és információvédelmi eszközöket kell beszerezni, illetve rendszerbe állítani. E feladatok végrehajtására alapozva kezdhethetjük meg – várhatóan az ezredfor-

Az új parancsnoksági struktúra



Forrás: NATO Kézikönyv. (Jubileumi kiadás.) Stratégiai Védelmi Kutatóintézet (Bp.), NATO Információs és Sajtóiroda (Brüsszel), 1999. 309.

duló után – a C3 képességsomag második ütemében meghatározott résztervek (a NATO logisztikai és felderítő információs alrendszeréhez csatlakozás, a NATO és a kijelölt szárazföldi csapatok közötti információcsera biztosítása) előkészítését és kivitelezését.

A magyar légvédelem NATO-rendszerbe történő teljes körű integrálása érdekében továbbra is eredményesen kell felhasználni a NATO Légvédelmi Bizottság és albizottságok szakmai lehetőségeit. Az elkészített terveknek megfelelően folytatni kell az automatizált légvédelmi rendszer telepítésével kapcsolatos feladatokat, ki kell építeni a NATO-követelmények szerinti automatizált adatátviteli és vezetési szerkezetet, végre kell hajtani a szükséges berendezések beszerzését, és segíteni kell az alkalmazó állomány felkészítését.

A bővítést követően az egyik legfontosabb feladat a légierő és a szárazföldi csapatok kijelölt erőinek beillesztése a NATO szervezetébe. Kiemelt figyelmet kell fordítani a déli szárny parancsnokságaival (különösen az AFSOUTH-, AIRSOUTH- és a LANDSOUTH-szal) való együttműködésre. Különösen gondos tervezést igényel a kijelölt reagáló erők közös kiképzése a NATO-csapatokkal.

Szabályozni szükséges a NATO-parancsnokságokra került nemzeti állomány szervezeti-működési rendszerét, feladat- és hatáskörét, alá- és fölérendeltségi viszonyait, információs kapcsolatait a szövetségi előírásoknak és a nemzeti követelményeknek megfelelően. A nagy létszámú képviselők mögött létrehozott ellátási-kiszolgálási csoportok (National Support Element) munkáját stabilizálni kell. Meg kell szervezni a NATO-nál dolgozó állomány rendszeres (féléves, éves) tájékoztatását.

Kiemelt hangsúlyt kell fordítani az interoperabilitás szempontjából fontos, több forrásból (kétoldalú kapcsolatok, NATO-parancsnokságok, SHAPE School, PCC stb.) felajánlott kiképzési-felkészítési lehetőségek (Interoperability Affirmation Program, Shadow-jobs, right-seat, jump-start, command-training) felhasználására. Nagyon fontos ezeknek a kiképzéseknek és programoknak a pénzügyi tervezése, hiszen a költségeket nekünk kell viselni.

Összefoglalás

A hajdani szocialista országok közül Magyarország az 1990-es évek elején az elsők között fogadta el a NATO-csatlakozás elvét. A szövetséggel kialakított mind szorosabb kapcsolatok, a bővülő együttműködés, a békepartnerség, majd az IFOR, SFOR keretében végzett közös munka logikusan vezetett el a teljes jogú tagság megvalósulásához. Mérvadó magyar politikai erők és a kormány egybehangzó álláspontja szerint az euroatlanti integráció, ezen belül a NATO-hoz, az Európai Unióhoz és a Nyugat-európai Unióhoz való csatlakozás együttesen alkotja az ország biztonságának, stabilitásának, gazdasági és társadalmi fejlődésének legfontosabb nemzetközi keretét. Ezek az intézmények olyan pillérei a fejlett, demokratikus és stabil Európának, melyek szervezetileg ugyan különállnak egymástól, tartalmilag azonban együttesen, egymást kölcsönösen kiegészítve adnak keretet törekvéseinknek.

A NATO bővítésére úgy tekinthetünk, mint a biztonság és a stabilitás zónájának keleti irányú kiterjesztésére. A szövetséghez csatlakozást nem valamilyen külső fenyegetéstől, a kontinensre leselkedő háborús veszélytől való félelem indokolta, hanem az a törekvés, hogy országunk is élvezhesse a stabilitásból, az azonos demokratikus értékrendet vallók közösségéhez való tartozásból fakadó előnyöket, és megfelelő részt vállalhasson a kollektív biztonság megteremtéséből.

A kooperatív célokat szolgáló kollektív védelmi rendszerre a következő évezredben is nagy szükség lehet, hiszen a kétpólusú szembenállás megszűnésével újfajta biztonsági kihívások jelentek meg. A legkézenfekvőbb példa erre éppen a délszláv válság, melynek gazdasági, katonai és más hatásait Magyarország is közvetlenül tapasztalta. Sok és sokféle új kihívás éri ma földrészünket az etnikai feszültségektől kezdve a nemzetközi terrorizmuson, a szervezett bűnözésen vagy a tömegpusztító eszközök és technológiák széles körű elterjedésén keresztül a menekülthullámokig, a környezeti katasztrófákig.

Ezért sem jelenthet ma igazi alternatívát egy Európa közepén élő nép számára a semlegesség, hiszen az effajta kockázatok az állam nemzetközi státusától függetlenül jelen vannak, természetükből adódóan hatásuk nem torpan meg az országhatároknál. Emellett könnyen belátható tény, hogy az ország katonai biztonsága magasabb szinten, hatékonyabban és olcsóbban teremthető meg a NATO-n belül, egy szövetség tagjaként, mintha csak önmagunkra hagyatkozva kellene ütőképes védelmi erőt fenntartani, és a magyar haderő elengedhetetlenül szükséges reformját, a hadsereg korszerűsítését elvégezni. A NATO-tagság – amely természetesen költségekkel jár – ezeket a mindenképpen felmerülő kiadásokat csökkenti, hiszen így hozzájuthatunk a közös védelem nyújtotta erőforrásokhoz.

Ugyanakkor a NATO átalakulásának folyamata világosan jelzi, hogy a szövetség a korábbi ellenség megszűnésével katonai-biztonsági szervezetből olyan biztonságpolitikai szervezetté alakul át, amely feladatai elvégzése érdekében megőrzi katonai jellegét csökkentett és megreformált keretek között. Mindez azt is jelenti, hogy a magyar csatlakozási szándék elsősorban nem katonai, hanem politikai indíttatású volt. A kontinens békéjének, biztonságának fenntartásához, az itt élő népek nyugodt fejlődéséhez járulhatunk hozzá a szervezetben való aktív részvételünkkel.

A NATO-hoz való csatlakozásunk a külvilág számára is egyértelmű bizonyítéka annak, hogy Magyarország végérvényesen, visszafordíthatatlanul újra beilleszkedett az európai értékrendbe, része a kontinens kulturális, civilizációs és társadalmi közösségének. Mindez jótékony hatással lesz gazdasági kapcsolatainkra is, hiszen ha Európa stabil részeként tekintenek Magyarországra, akkor az eddigieknél is vonzóbbá válunk a külföldi tőkebefektetések számára, könnyebben boldogulunk az európai uniós tárgyalásokkal.

A magyar kormány egyértelműen kinyilvánította, hogy kész a tagságból fakadó minden kötelezettséget magára vállalni, ugyanakkor szeretné a szervezet tagjaként elérhető előnyöket, lehetőségeket is teljes mértékben kihasználni. NATO-tagságunk biztosítja a kontinens, az euroatlanti térség egészét érintő döntések meghozatalában való részvételünket, amelyek eddig jobbára nélkülünk születtek meg, noha hatásuk az egész kontinensre, így országunkra is kiterjedt. Emellett a tagság nem sérti Magyarország nehezen visszaszerzett szuverenitását, hiszen a NATO nem nemzetek feletti szervezet, hanem min-

dig a tagállamok egyhangú egyetértésével hozza meg határozatait. Csatlakozásunk tehát nem a nemzeti érdekek korlátozását jelenti, ellenkezőleg; érdekeink hatékonyabb képviselésére, érvényesítésére teremt lehetőséget.

Jegyzetek

- 1 A NATO új stratégiai koncepciója megjelent a NATO Review 1999/2. számában.
- 2 A Magyar Honvédség költségvetése rövid időn belül stabilizálódik a GDP 1,6 %-án. A kormány 1999. júliusi döntése alapján a védelmi tárca jövőre 192,3, 2001-ben 223,6, 2002-ben 243,2, 2003-ban 265,2, 2004-ben 287,9 milliárd forintot kap.

KONDOROSI FERENC

A NATO-csatlakozás közjogi összefüggései

Magyarország a rendszerváltás óta – széles körű társadalmi támogatottságot élvező külpolitikai, védelem- és biztonságpolitikai prioritásaival összhangban – célul tűzte ki az EU-hoz és a NATO-hoz való csatlakozást. A gazdaságot és a politikát is jogi normarendszerbe szervező demokrácia számára mindez újabb és folyamatos jogalkotási feladatot jelent. A csatlakozásokat megalapozó jogalkotás azonban – a technikai típusú normák precíz harmonizációja mellett – nem kerülheti meg a jogrendszer alapjait, így az alkotmányt, a közjogi intézmények viszonyát, sőt újra kell értelmeznie a hazai jog és a nemzetközi jog viszonyának alkotmányi felfogását is.

Nemzetközi szerződések a hazai jogrendszerben

A koppenhágai kritériumok* hazai teljesítésének kedvező értékelésétől, a jogharmonizáció átfogó, avagy a szektorális politikákat illető elismerő minősítéstől függetlenül a csatlakozások követelményeit is figyelembe vevő alkotmányozás, az új alkotmány előkészítése megtorpant. Az alkotmány módosítását (alkotmányreformot) nemcsak az EU-hoz és a NATO-hoz való csatlakozás igénye indokolja. A hazai alkotmányjogi és nemzetközi jogi irodalom már hosszú ideje sürgeti a nemzetközi jogi normák transzformációjára vonatkozó alkotmányos előírások korszerűsítését.

A hatályos alkotmány 7. § (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.” Az idézett rendelkezés egyrészt elismeri a nemzetközi jog általános szabályait, másrészt a nemzetközi szerződések tekintetében csupán azok és a belső jog közötti összhangról beszél. Ennek megfelelően a nemzet-

* Az Európai Tanács 1994. évi koppenhágai ülésén meghatározták azokat a kritériumokat, amelyeket az EU-tagjelölt országoknak teljesíteniük kell a taggá válás érdekében.

közi jog (ideértve a szokásjogot) általános szabályai befogadásának parancsa lelhető fel az alkotmány 7. § (1) bekezdés első fordulatóban, a nemzetközi szerződések viszont nem minősülnek közvetlenül alkalmazható jogforrásoknak.

Az alkotmány rendelkezése nem határozza meg még a transzformált nemzetközi szerződés jogforrási rangját sem. Ily módon, pl. egy kormányrendelettel kihirdetett nemzetközi szerződés – mint alacsonyabb rangú jogforrás – elvileg ellentétes lehet valamely törvényben (mint belső jogi jogforrásban) szabályozott rendelkezéssel.

Álláspontunk szerint az alkotmánynak ki kellene mondania, hogy a Magyarország által kötött nemzetközi szerződések:

- a Magyar Köztársaság jogrendszerének részét képezik és
- a jogforrási hierarchiában megelőzik a törvényeket.

Ezeket a tételeket az alkotmányban kell rögzíteni ahhoz, hogy nemzetközi jogi kötelezettségeink magas szintű védelmet élvezzenek, mintegy kivonva ezeket a politikai viták által erősen megnehezített, napi jogalkotási feladatok sorából.

Alkotmányos kontroll

Nem kerülhető meg e ponton a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának és a hazai alkotmányos kontroll követelményének legalább utalásszerű említése. A 4/1997. (I. 22.) AB határozat ugyanis kifejezésre juttatta azt az igényt, hogy az alkotmányvédő testület megvizsgálja: valamely nemzetközi kötelezettségvállalás összhangban áll-e az alkotmánnyal. Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződést, vagy annak valamely rendelkezését alkotmányellenesnek találja, a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabály alkotmányellenességét állapítja meg. Az államot azonban nem mentheti fel a nemzetközi kötelezettségvállalása alól, melyet a *pacta sunt servanda* szabálya szerint teljesítenie kell. Az Alkotmánybíróság határozata szerint a jogalkotónak meg kell teremtenie a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség és a belső jog összhangját; vagy úgy, hogy a Magyar Köztársaságnak a nemzetközi szerződés alkotmánnyal ellentétes részét fel kell mondania, illetőleg el kell érnie annak módosítását, vagy – szükség esetén – az alkotmányt kell módosítani. Ennek megtörténteig az Alkotmánybíróság a megsemmisítés időpontja tárgyában a határozathozatalt ésszerű határidőre felfüggesztheti.

Nem feladatunk e helyütt az EU-hoz való csatlakozást megalapozó alkotmányreform indokoltságának bemutatása. Az *EU-integráció* ugyanis megköveteli a közösségi jog közvetlen hatálya és elsődlegessége elismerését a tagállamok nemzeti jogával szemben. A közösségi jogrend természete kettős:

megjelenik úgy, mint külön autonóm, a nemzetközi közjog általános rendszerétől eltérő jogi szisztéma, másfelől a közösségi jog a nemzeti jogrend része is, amelyet a tagállamok bíróságai alkalmazhatnak és kötelesek is alkalmazni az európai bírósági ítéleteknek megfelelően.

A szuverenitás alakulása

Az EU-hoz és a NATO-hoz való csatlakozásunkat illetően sok szó esik a *szuverenitás korlátozásáról*.

A szuverenitás korlátozásáról szóló alkotmányi szabályok nem lehetnek függetlenek az alkotmány többi rendelkezésétől, illetve nem használhatók fel más alkotmányos előírás megkerülésére vagy kiüresítésére. Ebből eredően a szuverenitáskorlátozással járó szerződés *megkötésének folyamata* és az ilyen *szerződést kötő szervek kellő felhatalmazottsága is alkotmányossági ellenőrzés alatt áll*. Az ilyen szerződés sem érintheti a szuverenitás lényegi elemeit, nem kerülhet közvetlen ellentétbe az alkotmányjogi alapelvekkel. Nem sérülhet a népképviselőten alapuló demokrácia elve és nem csökkenhet az alapvető emberi jogok védelmi szintje sem. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a szupranacionális intézményekkel szemben nem feltétlenül ugyanazok a követelmények fogalmazódnak meg a demokratikus legitimáció vagy az alapjogok védelme tekintetében, mint a nemzeti jogrendszeren belül. Az eltérések azonban nem lehetnek jelentősek, és nem járhatnak a jogrendszer alapvető értékeinek, illetve elveinek sérelmével.

Tisztázandó az is, valójában *mi történik a szuverenitással*: átruházza-e azt az állam a nemzetközi szerződéssel a nemzetközi szervezetre, vagy csupán korlátozza oly módon, hogy a nemzetközi szervezet hatáskörébe utalt területeken tartózkodik szuverenitása részjogosítványainak gyakorlásától. Mindkét esetben alkotmányos korlátot jelent a szuverenitás lényeges elemeinek, illetve az alkotmányos alapelveknek a védelme. Hatáskör-átruházás vagy -átengedés helyett inkább arról beszélhetünk, hogy az állam belenyugszik abba, hogy a *szuverenitásból eredő jogosítványai egyedüli gyakorlását más államokkal közös, együttes, velük megosztott érvényesítés váltja fel*. A közösségi szintű döntéshozatali szabályok ezáltal válhattak a belső alkotmányjog számára lényegessé: a többségi szavazaton alapuló döntéshozatal más elbírálás alá eshet, mint az egyhangúságra, a konszenzusra épülő.

A szuverenitáskorlátozás feltételrendszeréhez tartozik, hogy az alkotmányos hatáskörök átengedése:

- önkéntes legyen,
- viszonyosságon alapuljon,
- olyan nemzetközi szervezet javára történjen, amelynek tagja az állam.

Alkotmány- és törvénymódosítások

A Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez csatlakozása szükségessé tette az alkotmány, valamint az alapvető honvédelmi jogszabályok – a honvédelmi törvény és a fegyveres erők tagjai jogállását szabályozó ún. szolgálati törvények – módosítását.

a) Átgondolást igényel a *honvédelem alapelveinek* alkotmányi és törvényi rögzítése is.

Álláspontunk szerint az alkotmányban is meg kell jeleníteni a szövetségesi együttműködést. A haza védelme, a Magyar Köztársaság területe, határai, szuverenitása más összetevői megvédése mellett az alaptörvényi szabályozásnak kell rögzítenie a *kollektív védelemből fakadó feladatokat* és védelmi lehetőségeket, a nemzetközi szerződésben vállaltak teljesítését, illetve általános elvi elkötelezettséget a szövetségi külföldi katonai feladatokban való részvételre. A honvédelmet érintő egyes törvények módosításáról szóló 1998: LXXXIX. törvény (Htm.) megfelel ennek az igénynek, az alkotmánymódosításra azonban nem került sor. A törvényi megfogalmazás „előreszaladt”, a kialakult helyzet nem elegáns, súlyos alkotmányos aggályról azonban – épp az alkotmány idézett 7. § (1) bekezdés szerint – nem beszélhetünk.

b) Az Észak-atlanti Szerződés 3., illetve 5. cikkének teljesíthetőségéhez elsősorban a végrehajtásban leginkább érintett Magyar Honvédség számára kellett megteremteni a jogi feltételeket. A 3. cikk szerint „...a Felek külön-külön és együttesen, folyamatos és hathatós önszegély és kölcsönös segítség útján fenntartják és kifejlesztik egyéni és kollektív védelmi képességüket fegyveres támadással szemben”. A békeidejű együttműködés keretkötelezettségének hátterében áll többek között a kollektív védelmi-tervezési rendszerbe való bekapcsolódás, a haderő-fejlesztési célkitűzések összehangolása a NATO-val, a technikai eszközök NATO-szabványok szerinti alakítása-beszerzése, részvétel NATO-missziókban, hadgyakorlatokban, képzési rendezvényeken, kölcsönös információvédelem, jogállási kedvezmények nyújtása a szövetséges fegyveres erőknek.

A szerződés 5. cikke a szerződés központi elemeként megtámadás esetén a *kollektív védelem kötelezettségét*, a szövetségi szerződések fő jellemzőjét fogalmazza meg. Az érvényesíthetőségét szolgáló közjogi előírásokat a magyar belső jog – a Htm – már tartalmazza.

Az alkotmánymódosítás legfontosabb kérdésköre napi gyakorlatban a 40/B és 40/C paragrafusokban a *magyar fegyveres erők külföldi*, illetve a *külföldi fegyveres erők magyarországi tartózkodásával* és az ehhez szükséges határátlépéssel kapcsolatos közjogi engedélyezési garanciák újraszabályozása. Az 1989. évi alkotmánymódosítással bevezetett hatályos szabályok ugyan-

is az új politikai-katonai környezetben már nem felelnek meg a rugalmas együttműködési követelményeknek. Szükségtelenül magas szinthez kötik az engedélyezést, ezáltal hosszadalmas előkészítő munkával terhelik a békeidejű hadgyakorlatok, csapatmozgások végrehajtásának felelőseit. Kétségtelen ugyanakkor, hogy békeidőszakban is, de különösen hadi-, rendkívüli és szükség-állapot idején mellőzhetetlen hozzájárulási, engedélyezési hatásköröknek az Országgyűléshez, a Honvédelmi Tanácshoz és a kormányhoz való hozzárendelése. Azt, hogy ez milyen megosztással történik, az alkotmány által elismert szempontok, illetve feltételek fennállásának vizsgálata és közöttük az alaptörvényben kifejezett sorrendiség (alá- vagy mellérendeltség) dönti el. Ezek a fontosabb jellemzők a következők:

- a tevékenység nemzetközi jogi alapja,
- a tevékenység relatív veszélyessége,
- a tevékenység helye,
- az érintett létszám és eszközök,
- a tevékenység közjogi értelemben vett időszaka.

A fenti szempontok viszonyításával célszerű olyan, a fegyveres erőkre vonatkozó engedélyezési rendszer kialakítása, amely a gyakorlati esetek túlnyomó többségében honvédelmi miniszteri, a többi sajátos esetben pedig differenciált engedélyezést irányoz elő.

c) Az alkotmány 19. § (3) bekezdés j) pontja szerint az Országgyűlés „dönt a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról”. Álláspontunk szerint e rendelkezés alapos újragondolásra, tartalmi differenciálásra szorul. El kell különíteni a fegyveres erők tevékenységének részcselekményeit, és ennek megfelelően kell megállapítani az engedélyezés jogosultját. Az alkalmazás, a felhasználás, az állomásozás és az államhatár átlépése önálló rész-cselekménynek tekinthető. Elfogadhatónak tartjuk azt a javaslatot, amelyet a kormány T/416. számon nyújtott be az Országgyűlésnek. Eszerint az alkotmány 19. § (3) bekezdés j) pontja a következőképpen módosulna: az Országgyűlés „az alkotmányban meghatározott esetek kivételével dönt a fegyveres erők országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, felhasználásáról, külföldi állomásozásáról, illetve az államhatárnak a fegyveres erők általi átlépéséről”.

Az alkotmány 40/A § (1) bekezdés első mondata a fegyveres erők alapvető kötelességeként határozza meg a haza védelmét. Mivel a korábban vázoltak szerint a szövetségi együttműködés alkotmányi deklarálását fontosnak tartjuk, így indokolt és kívánatos az olyan tartalmú szabályozás is, amely az említett rendelkezést kiegészítené a nemzetközi szerződésből eredő, ún. kollektív védelmi feladatok ellátására való utalással.

Az alkotmány 40/B (1) bekezdése a következőket tartalmazza: „A fegyveres erők – a hatályos nemzetközi szerződésen alapuló hadgyakorlat, illetőleg

az Egyesült Nemzetek Szervezete felkérésére végzett békefenntartó tevékenység kivételével – csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával léphetik át az államhatárokat.”

A 40/C § (19) bekezdés így rendelkezik: „Érvényes nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában idegen fegyveres erők az Országgyűlés előzetes hozzájárulása nélkül az ország területén nem vonulhatnak át, nem használhatók fel és nem állomásozhatnak.”

d) Alkotmányos berendezkedésünkben következik, hogy a fegyveres erők alkalmazása esetén a határátlépéshez – főszabályként – a jövőben is az Országgyűlés hozzájárulására lenne szükség.

Álláspontunk szerint alkotmányjogi és nemzetközi jogi szempontból a kívánatos megoldás az, ha az ennél kisebb veszélyességet hordozó békefenntartási tevékenységek engedélyezése, továbbá a szerződésből eredő, gyakran napi feladatok (gyakorlat, kiképzés), valamint a humanitárius feladatok és a katasztrófaelhárítás végrehajtására az alakulatok a kormány előzetes hozzájárulása alapján lennének külföldre küldhetők. A béketeremtés és a békefenntartás elhatárolása szempontjából a felkérést, illetve a döntést megküldő nemzetközi szervezet, az ENSZ, az EBESZ, a NATO állásfoglalása az irányadó, tehát olyan szervezeteké, amelyeknek a Magyar Köztársaság tagja.

Szükségesnek tartjuk az olyan alkotmányi szabályozást is, hogy a honvédelmet érintő nemzetközi szerződések létrehozási, kihirdetési szintje is alapvetően a bennük szabályozott tevékenység tartalmához, jelentőségéhez igazodjon. A hatályos alkotmányi szabályozás szerint ugyanis a honvédelmet érintő valamennyi nemzetközi szerződést törvényben kell megerősíteni és kihirdetni. Ez a szabályozás indokolatlanul szigorú, mivel a szuverenitást nem érintő megállapodások megkötésével és kihirdetésével is az Országgyűlést terheli. Célszerűbb lenne a nemzetközi szerződések megkötésének és kihirdetésének általános szabályait alkalmazni a honvédelmi tárgykörben is.

A csatlakozásból fakadó kötelezettségek

A NATO-csatlakozás első szakaszában módosítani kellett, illetve ki kellett egészíteni a fegyveres erők állománykategóriáinak jogállását szabályozó, ún. *szolgálati törvényeket* is. A módosítás lehetővé teszi, hogy a minisztérium hivatalos lapjában közzétehető a szövetséges fegyveres erők közös parancsnokságai által kiadott parancsok és intézkedések. Szövetségi feladatok végrehajtása esetén a közös magasabb kötelékbe tartozó nemzeti egységek vezetése során a magasabb kötelék vezetési rendjére vonatkozó szabályok a meghatározóak.

Új, differenciált tartalmú szabályozásra volt szükség a külföldi szolgálatra vezénylést illetően is. Főszabály szerint erre csak a hivatásos állomány tagja-

nak beleegyezésével kerülhet sor. Nem indokolt azonban ezt megkövetelni a külföldi gyakorlaton, kiképzésen részt vevőktől.

A NATO-csatlakozásból fakadó védelmi kötelezettségek újszerű feladatokat rónak a kormányra is, ezért az erre vonatkozó rendelkezésekkel indokolt volt kiegészíteni a kormány hatáskörét azzal, hogy a kollektív védelmi felkészülés keretében gondoskodik a szövetségi kötelezettségekből eredő védelmi tervezési feladatok elvégzéséről, és dönt a nemzetközi szerződésen alapuló katonai kötelezettségek teljesítéséről, továbbá összehangolja azok megvalósítását.

Az alkotmány rendelkezésének megfelelően a honvédelmi törvény határozza meg a honvédelmi miniszter ágazatirányítási feladatait. Ezeket törvényi szinten kellett kiegészíteni olyan további lényeges feladatokkal, amelyek a kollektív védelmi felkészülés érdekében a NATO-hoz való tartozásunkból fakadnak.

A csatlakozással összefüggő kötelezettségek a kormány és a honvédelmi miniszter hatáskörével összhangban érintik a társmiszterek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek honvédelemmel kapcsolatos feladatait is. A Magyar Köztársaság már kötelezettséget vállalt arra, hogy az együttműködés során megkapott minősített és más védendő információkat az előírt biztonsági normák szerint kezeli és őrzi. Ezért csatlakoznunk kellett az „Információ biztonságáról szóló megállapodás”-hoz. Minden tagállamnak létre kell hoznia ugyanis egy nemzeti biztonsági hatóságot, amely felelős a szükséges biztonsági követelmények érvényesüléséért. Az 1998. évi LXXXV. törvénybe foglalt szabályozás célja a Nemzeti Biztonsági Felügyelet felállítása és működése legalapvetőbb szabályainak megállapítása.

A NATO és a NYEU biztonsági előírásai megkövetelik, hogy adott esetben a „bizalmas” minősítési jelöléssel védett adatokat megismerő személyt is biztonsági ellenőrzés alá vonják. Az államtitokról és a szolgálati titokról szóló törvény megteremti ennek feltételeit és megállapítja a NATO-ban, valamint a NYEU-ban használatos, az információbiztonságot szolgáló minősítés és jelölés magyar megfelelőit.

*

A vázolt módosításokból és javaslatokból kitűnik, hogy a NATO-csatlakozás koncepcionális jogalkotó munkát, az Országgyűlés, a kormány, az illetékes miniszterek hatáskörének átfogó újragondolását igényelte. Mindezek alapján érthető, ugyanakkor elfogadhatatlan napi politikai viták erőterébe helyezni olyan alkotmányjogi, közjogi reformokat, amelyek hatása a stratégiai-történelmi jelentőségű NATO-csatlakozáson is túlmutat: EU-integrációnkat is megalapozza.

MOLNÁR FERENC

A sorkatonai szolgálat intézménye és a NATO-csatlakozás

A sorozott, illetve önkéntes haderő problematikáját nagy érdeklődés övezi (hiszen a honvédség és a társadalom viszonyában ez érinti a legnagyobb tömegeket), ugyanakkor ez az egyik legkevésbé kutatott téma. Írásunkban több, tudományos érdeklődésre is számot tartó kérdésre mutatunk rá, ezek közül a legfontosabbak: a haderő legénységi szisztémájának további sorsát, a polgári-katonai kapcsolatok további alakítását és a védelmi alrendszer működésének alapkonceptióit érintik.

A rendszerváltás igen jelentős változásokat indított el és gyorsított fel a társadalom és a haderő viszonyában, a Magyar Honvédség felépítési rendjében, működési elveiben, feladataiban és szinte minden területen. Felszínre kerültek az addig lappangó folyamatok, valamint azok is, amelyek a fejlett nyugati országokban a polgári-katonai kapcsolatok és a katonai szervezetek átalakulása terén zajlanak.

Ezek a változások nemcsak a fegyveres erők létszámának csökkentését, hanem a *biztonsági kockázatok, a domináns fenyegetettség alapvető megváltozásával a hadsereg feladatának és strukturális felépítésének teljes körű és alapos vizsgálatának kezdetét is jelentették*. Ettől kezdve a védelmi politikát a *csökkentés és az átszervezés* kettős elve dominálta. Így nemcsak a nemzetközi kapcsolatokban történtek változások, hanem az egyes nemzetek költségvetési szigorúsága is hatékony mozgatórugónak bizonyult, vagyis a kormánykiadások csökkentéséhez hozzájárult a katonai kiadások jelentős lefaragása.

Az átalakulás, illetve megújulás sok kérdése közül a legszélesebb érdeklődést kiváltó: *a sorkatonai szolgálat átalakulása*.

Míg a hidegháború évtizedei alatt alapvetően megkérdőjelezhetetlen volt ez az állampolgári kötelesség, a '90-es évekre már *szabadon kritizálhatóvá, ellenezhetővé vált*, és kizárólagosságát az európai biztonsági rendszer átalakulásával csaknem egy időben legalább *négy aktuális igény alapvetően megkérdőjelezte*:

1. A társadalom egyre kevésbé fogadja el a kötelező katonai szolgálat intézményét, és egyre határozottabban igényli a megszüntetését.

2. Az új európai biztonságpolitikai helyzetben, a NATO és az ENSZ által megkívánt katonai feladatok is a sorkatonai szolgálat felülvizsgálatát vetik fel.

3. A haditechnika fejlődése, a technikai eszközök üzemeltetésének, fenntartásának követelményei szakképzett személyzetet feltételeznek.

4. A humán erőforrások hatékonyabb kihasználásának követelménye iránti igény. Itt mindenekelőtt két fontos kérdéskörre gondolunk: a *számításon alapuló szervezeti tagság jóval nagyobb motivációs bázist biztosít* a kényszer-alapúnál; továbbá egy magas színvonalú, *korszerű szervezeti kultúra kifejlesztése* sokkal hosszabb időt és több odaadást kíván, mint az a sorkatonai szolgálattal elképzelhető lenne.

Ezek felismeréseként a fegyveres erők közép- és hosszú távú fejlesztési koncepciója az Országgyűlés által is elfogadott dokumentum, amely deklarálja, hogy a Magyar Köztársaság az általános hadkötelezettség fenntartása mellett folytatja az önkéntes és sorozott haderőrendszerre való átállást.

E vegyes hadkiegészítést jellemzően a teljes önkéntes haderő előzményeként fogják fel, jöllehet annak bevezetéséről a legellentmondásosabb adatok kerültek már a nyilvánosság elé, újra és újra nagy vitákat kavargatva a sorozásos rendszer megszüntetése körül.

Az említett vitákat figyelemmel kísérők számára egyértelmű, hogy nem egyszerűen egy szervezet hatékonyabb, korszerűbb működésének kérdései kapcsán fogalmazódnak meg az érvek. Ennél jóval többről van szó, hiszen a sorkatonai szolgálat az elmúlt két évszázadban olyan *intézménnyé* vált, amely az *egyén és az állam közötti viszony, a társadalmi szolidaritás és értékközvetítés, a munka világára való felkészítés, a katonai szervezet hatékony működése* s a *haderő demokratikus ellenőrzése* tekintetében egyaránt fontos kérdéseket vet fel.

Ezek mindegyike rendre megjelenik a hazai és az európai vitákban, azonban az utóbbi, közel egy évtizedben a korábbiaknál sokkal nagyobb a jelentőségük. Annál is inkább, mert az évezred végére kialakult biztonságpolitikai helyzet olyan mértékű változásokat indított útjára, amelyek a *biztonság fogalma, tartalma, valamint a hozzá kapcsolódó garanciák és felelőségek paradigmatis átalakítása során alapvetően kérdőjelezi meg a haderő szerepkörének tradicionális kereteit, vagyis a sorozásos rendszer szükségességét, indokolhatóságát és az állampolgárok egyetértését.*

Tömeghadseregek és sorozás

Míg századunk harmadik negyedében a haderő és társadalom témakörében keletkezett szociológiai munkák zömében a haderő, illetve vezetőinek a politikában való részvételét helyezik előtérbe, addig az évezred utolsó évtizedének (s jó eséllyel a harmadik évezred első évtizedének) központi kérdése a tömeghadseregek számának, a hadseregek méretének s funkcióinak problematikája.

A hadseregek változó funkciói és jellemzői

A változás faktorai	Hidegháború előtti	Hidegháború alatti	Hidegháború utáni
Fenyegetettség	Ellenséges invázió	Nukleáris háború	Regionális és szubregionális konfliktusok
Fő feladat	A haza védelme	A szövetség támogatása	Új feladatok (pl.: béketeremtés, békefenntartás)
A haderő struktúrája	Tömeg-hadseregek, sorkötelezettség	Nagy professzionális hadseregek	Kis professzionális hadseregek, kis tartalék erők
Domináns katonai professzió	Harcvezetők	Menedzser/technikus	Katona-diplomata, vezető-menedzser

A katonaszociológiában legelfogadottabb állítások szerint a sorozás és az emberi erőforrások szervezésének alapvető átalakulásában a *technológiai változások* és a *szociokulturális forradalom* játszanak főszerepet.

A foglalkoztatás szerkezetében bekövetkező változások a sorozásos rendszerben működő hadseregek szempontjából azért érdemelnek figyelmet, mert a *katonai szolgálatnak a társadalmi elfogadottságot jelentős mértékben szolgáló, a munka világára szocializáló szerepe ezáltal elhalványul*. A sorozott katonák ugyanis továbbra is abban a technológiai rendszerben és azokat a tevékenységeket végzik a hadseregekben, amelyek leginkább a termelő szférában jelennek vagy jelennének meg szocializációs „haszonként”.

Mindemellett megjegyzendő, hogy a szolgáltató szektor felfutását az emberek *kiadásainak szerkezetváltozása* is jelzi. Vagyis a szolgáltatásokra fordított pénz aránya természetesnek mondható módon megnő, s ez sok egyéb mellett a mi szempontunkból arra is utal, hogy laktanyai körülmények aligha tudják biztosítani az ezzel járó *életmódváltozások* kereteit.

A '60-as évek végére, '70-es évek elejére a fiatal férfiak bevonulási kedve is jelentősen csökkent Nyugat-Európában. A '60-as évek ifjúsága a szülők életmódjának, kultúrájának elutasításával egyebek között az erőszak, s így a katonai szolgálat ellen is fordult. Az amerikai fiatalok háború- és erőszakellenes tüntetései, s az emberek közötti viszonyokon változtatni próbáló kísérletei a legjobb példái ennek.

A '70-es évekre elméletileg és empirikusan is bebizonyítottnak látszik, hogy a tömeghadseregek ideje lejárt, a sorozás azonban Európa kontinentális részén változatlanul fennmaradt. A „tömeg” és a „sorozás” összefüggő fogalmak, nehéz olyan tömeghadsereget elképzelni, amely nem besorozott katonákból áll. Mostanáig mindezek fordítottja is igaznak bizonyult. Ahol működ-

dik sorozás, ott az a cél, hogy az újoncokat nagy számban mozgósítsák egy tömeghadsereg kialakításának érdekében. Bár több adat szerint a tömeghadseregek száma csökkent, nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy egészen napjainkig – Európa kontinentális részén – a fiatal férfiak túlnyomó többségét besorozták. Az új haditechnikai, katonatechnológiai megoldások rendszerbe állítása mellett azonban a politikai és katonai elitnek nem volt nehéz a sorozásos rendszer megőrzése mellett érvelni a hidegháború közel negyven éve alatt. Az „elrettentés” érdekében a döntéshozók szerint mind a gépekre, mind a tömegekre egyaránt szükség volt Keleten s Nyugaton.

Ugyanakkor nehezen magyarázható az, hogyan maradhatott fenn a sorozott haderők állami támogatottsága, miután a hidegháború éveit követően csökkent a kelet–nyugati szembenállás okozta fenyegetettség. Úgy tűnik, a sorkötelezettség több, mint egyszerűen az állam és a társadalom közötti „praktikus megállapodás”.

A kelet-európai és a szovjet, államszocialista rendszerek összeomlásával megváltozott a hadseregek feladatköre. Már nem az egyértelműen definiált ellenség elrettentésére használják őket, hanem jelentős mértékben békefenntartásra vagy béketeremtésre. A feladatokat végrehajtó katonák gyakran hazájuktól távoli régiókban teljesítenek szolgálatot, ahol érdekeik, esetleg értékeik veszélyeknek vannak kitéve. A regionális, szubregionális konfliktusok megoldása vagy éppen humanitárius akciók katonai támogatása érdekében a politikai és katonai illetékesek a gyorsreagálású erőkre számítanak elsősorban, melyek kis létszámúak, s igen jól kiképzettek.

Mindezek a változások együttesen hatnak a tömeghadseregek számának csökkenése felé. Az 1990-es évek első felében Európában (Angliát nem számolva) szinte mindenütt újra fellángoltak a sorozás beszüntetésével kapcsolatos viták. Franciaország és Spanyolország döntött, és néhány éven belül már egyáltalán nem lesz sorozott katona ezekben az országokban, Belgiumban és Hollandiában pedig már nincs sorozás.

Másutt a történelmi hagyományok nagyobb súllyal esnek latba, gondoljunk Németországra, az egyenruhás állampolgár eszményét megteremtő országra, vagy akár Svédországra és Norvégiára, ahol *jelentős csoportok sikerrel érvelnek a kötelező katonai szolgálat megtartása mellett*.

- Egyrészt a polgári-katonai kapcsolatoknak a katonai szolgálattal biztosított viszonyát, történelmi örökségét féltik.
- Másrészt az ország védelmi képességét kérdőjelezzik meg a behíváson alapuló kötelező katonai szolgálat és a körülötte kiépített egyéb intézmények megszüntetése, átalakítása esetén.
- Végül gazdasági érveket hangoztatnak. (Növelné a munkanélküliséget; olcsó munkaerőtől fosztaná meg az állami adminisztráció egyes ágazatait és a jóléti intézményeket; elveszne egy lehetőség az állampolgárok képzése, oktatása terén.)

E rövid kitekintés azt igyekezett érzékeltetni, hogy a polgári-katonai kapcsolatok alakulása alapvető ellentmondásának (divergencia, konvergencia) egyidejű hatása nyomán *különféle nemzeti filozófiák, gyakorlatok jöhetnek létre. Ezekre a nemzetközi biztonságpolitikai helyzet általános változásán messze túlmutató tényezők is jelentős hatással vannak*, mint például a nemzeti tradíció, a széles értelemben vett védelmi szektor szükségletei, a költségvetés manőverezésének aktuális lehetőségei stb.

Úgy véljük, hogy általánosan kialakuló *tendencia a sorozott haderők megszüntetése*. Ugyanis azok az országok, ahol egyelőre fennmarad a sorozásos rendszer, nem vonhatják ki magukat a haderő méretének csökkentése s az új kihívások (békefenntartás, humanitárius akciók stb.) megválaszolására alkalmas hivatásos alegységek, egységek létrehozása, fenntartása alól. Ez szükségszerűen a *sorozottak számának csökkenéséhez vezet*, s így a sorköteles generációk töredékét hívják csak be. Ez óhatatlanul *nagy társadalmi igazságtalanságokat eredményez*.

Ugyanakkor természetesen a *sorozáshoz való visszatérés* – nemzeti végszükség esetén – *mindig és mindenhol fennálló lehetőség*. A hadkötelezettség nem veszik el a sorozásos rendszer esetleges megszűnése esetén, a *behívást csupán „felfüggesztik”*.

Nincs okunk feltételezni, hogy az önkéntes haderő rendszerére átállva a főbb veszélyek elhárításának és az emberi erőforrások mobilizálásának morális kapacitása elvész. A kérdés inkább az, hogy *milyen mértékű áldozatot bír el egy társadalom és fegyveres ereje, amikor a nemzet védelme helyett nemzetközi kötelezettségek vagy emberi jogok forognak kockán?*

A sorkatonai szolgálat átalakulása Magyarországon

Hazánkban a hadsereg és a társadalom viszonya, illetve a polgári-katonai kapcsolatok átalakulásának szükségessége a nyolcvanas években vetődött fel érzékelhetően. A Varsói Szerződés és általában a szocializmus évei egyfajta hagyományos szerepet konzerváltak a sorkatonai szolgálat tekintetében. A „tradíciót” a polgári és a katonai szereplők szimbolikus szétválása (professzionizáció viszonylag alacsony foka), a katonai szervezet zártsága, valamint a katonaviseltség mint férfiúi erény hosszú egzisztálása jelzi.

A rendszerváltást megelőző egy-két évben kezdődött el valamiféle változás, amit a döntések (szolgálati idő csökkenése, katonai kiadások csökkentése, alternatív katonai szolgálat stb.) tükröznek leginkább. A nyolcvanas évek legvégén született kutatási eredmények nagy változásokat mutatnak a katonai szolgálat életútban betöltött szerepének megítélését illetően. (A fiatalok korábban soha nem minősítették oly kevésbé hasznosnak és kiemelkedően károsnak a katonai szolgálatot életútjukban.)

Míg Nyugaton a hatvanas évek végére, hetvenes évek elejére tehető a klasszikus katonai, illetve férfiértékek erodálódása, hazánkban a nyolcvanas évek végére válik hangsúlyossá ez a folyamat.

A rendszerváltás alapvetően új helyzetet teremtett. A demokráciákban elvárt polgári-katonai kapcsolatok kialakításának legsarkalatosabb kérdéseit kellett szinte azonnal tisztázni, mindenekelőtt a hadsereg feletti hatáskörök újrendezését, amely igen gyorsan, ha nem is teljes értékűen zajlott le. Ugyanakkor a polgári-katonai kapcsolatok is átformálódtak a demokráciák formális elvárásai szerint, mivel a rendszerváltás hazai és nemzetközi megítélése tekintetében viszonylag alacsony politikai és társadalmi költséggel jártak.

A korábban beépített fékezőmechanizmusok eltűnése nyomán – az „ami nincs tiltva, azt lehet” felfogás terjedése a korábbi. „ami nincs engedélyezve, az tilos” szemlélettel szemben – a lassú és látens tendenciák felgyorsultak (hadseregellenes mozgalmak; a honvédség nyitása a sajtó felé, hivatásos katonák, polgári alkalmazottak érdekvédelmi szerveződése stb.).

Mindezek a folyamatok meggyorsították a hadsereg társadalmi igényeknek megfelelő átalakulását, az új típusú integrációt. Ugyanakkor számtalan olyan elem is fellelhető az 1990 óta eltelt időszakban, amely a változások ellen hat, s ezt a szervezeti élet napi működésében igen lassú, esetenként ellentmondásos tendenciák megjelenése is jelzi.

Ebben elsősorban az anyagi nehézségek, a gazdasági átalakulás, és a parlamentáris demokrácia kiépülésének nehézségei játszanak szerepet. Míg a fejlett nyugati országok prosperáló gazdasági körülmények között hajtották végre haderőikben a szervezeti változtatásokat, addig hazánk és a többi térségbeli ország mérhetetlen gazdasági nehézségekkel is küzdött.

A gazdasági kérdéseken túl azonban más problémákat is jeleznünk kell: a honvédség fegyelmi helyzetének romlását, a hivatásos katonák pályaelhagyását, az alakulatok egymás utáni és egymásnak ellentmondó áthelyezéseit, és az élet- és munkakörülmények romlását. A vezető szervek (nem funkcionális szempontokat szem előtt tartó) technikai ellátottságának látványos, gyors fejlesztése s emellett az egyéb technikai állomány leromlása, új szervezeti alrendszerek életre hívása, a sokszori átalakítás és az utólagos funkciókeresés mind ugyanebbe a problémakörbe tartoznak.

Ezek tükrében úgy tűnik, hogy a '90-es évek első felében a vezető, illetve a magas érdekérvényesítéssel rendelkező személyek, csoportok hatalmi küzdelmei közben a változtatásokat csak olyan mértékben dolgozták ki, hogy az éppen aktuális és alig kikristályosodott politikai elvárásoknak megfeleljenek. Mindehhez a katonai szervezet szervezetszociológiai jellemzői igen kedvező terepet biztosítottak. E jellemzők közül is elsősorban a valós teljesítmények, a célok elérésének nehezen mérhető, értékelhető volta emelendő ki.

Az érdemi szervezeti átalakítások megkezdésének évekig tartó elhúzóására adott lehetőséget az is, hogy a honvédséggel kapcsolatos kérdések igen

kevésbé bizonyultak fontosnak a politikusok számára, illetve a meglévő érdeklődés inkább a nemzeti önállóság elnyerésének felmutatásában, a tradíciók újraélesztésében jelentkezett. Ma úgy tűnik, ez természetes a függetlenség elnyerésének öröme miatt, ugyanakkor a honvédség hatékony átalakításához nem bizonyult elegendőnek.

A demokrácia intézményeinek létrejöttével, a feszítő társadalmi-gazdasági problémák valamilyen szintű feloldásával, és végül, de nem utolsósorban, az európai integráció gyakorlati lépéseinek napi aktualitássá válásával a polgári-katonai kapcsolatokhoz kötődő események, s így a fegyveres erők átalakítása is jelentősen felgyorsult az utóbbi három-négy évben.

Ez korántsem jelent kevesebb feszültséget és megoldandó feladatot az 1990–1995 közötti időszakhoz képest. Sokkal inkább – egy hasonlattal élve – a demokrácia működésének „üzemi hőmérsékleten” tartását jelenti: korrekciókat, strukturális fejlesztéseket tesz lehetővé. (A polgári-katonai kapcsolatok folyamatosan konfliktusokkal terheltek, ez természetes állapot a demokráciákban.)

A '90-es években drasztikusan csökkent a honvédség létszáma, s így a sorozott katonáké is, először csak felmerült, majd kétszer is csökkent a sor-katonai szolgálat ideje. Gyorsalkalmazású zászlóaljkat, majd dandárokat állítottak fel, amelyek csak hivatásos és szerződéses katonákból állnak. E rövid felsorolás bizonyára nem teljes, de határozottan jelzi, hogy Magyarország nem képez kivételt a polgári-katonai kapcsolatok fejlődésének általános trendje alól.

A változásokat tekintve meg kell jegyeznünk, hogy a honvédség strukturális és funkcionális változásai, a tagjai által viselt terhek nem maradnak el a társadalom más fontos területeinek nehézségeitől sem. Ugyanakkor az ország jövőjében perspektivikusan vállalandó feladatai ezt a szektort – főleg az európai integráció tekintetében – a kiemelt fontosságú területek közé emelik. Ez mára éles ellentmondásba került a honvédség valóságos kondícióival.

Miközben a kormányzat a NATO-csatlakozásra függeszti a tekintetét, és tudatában van annak, hogy a katonák kiképzését, a szükséges szervezeti és technikai modernizációt közelíteni szükséges a NATO-szabványokhoz, a magyar védelmi költségvetés a legalacsonyabb az összes közép-európai szomszédos országhoz viszonyítva.

2. táblázat

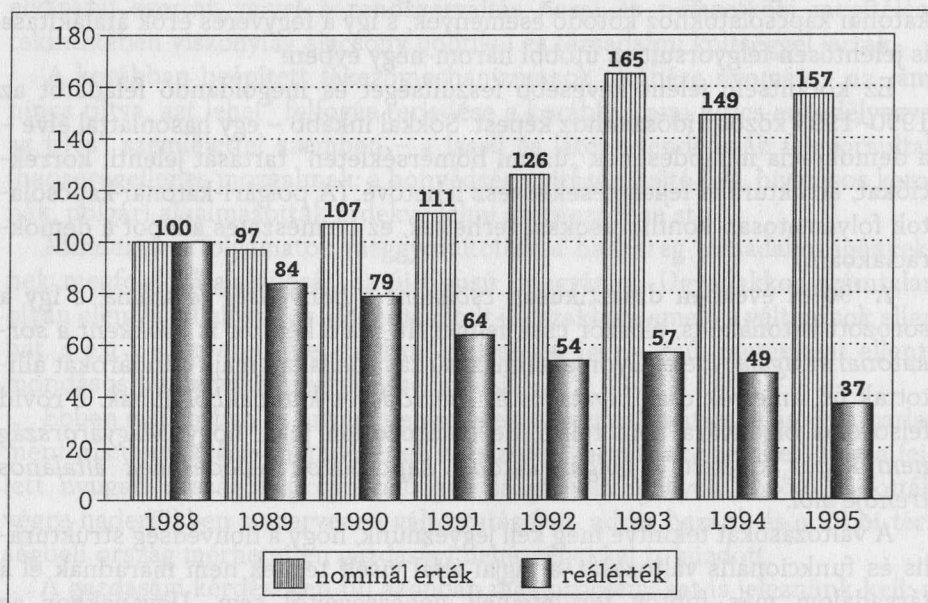
A honvédelmi költségvetés a GDP százalékában

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
2,52	2,32	2,23	2,05	1,72	1,4	1,32	1,22	1,31

Forrás: Haderő-átalakítás 1995–2008, Honvédelmi Minisztérium.

A csökkenés a költségvetési részesedés reálértékére is igaznak bizonyul, s ha a fejlesztés–fenntartás arányszámait vesszük figyelembe, akkor kiváltképpen egyértelművé válik, hogy a védelmi kormányzat nem volt képes növelni a társadalmi támogatását és megszerezni a feladatokhoz megfelelő parlamenti támogatást.

1. ábra **A védelmi költségvetési kiadások alakulása nominál, illetve reálértékben az 1988. év százalékában**



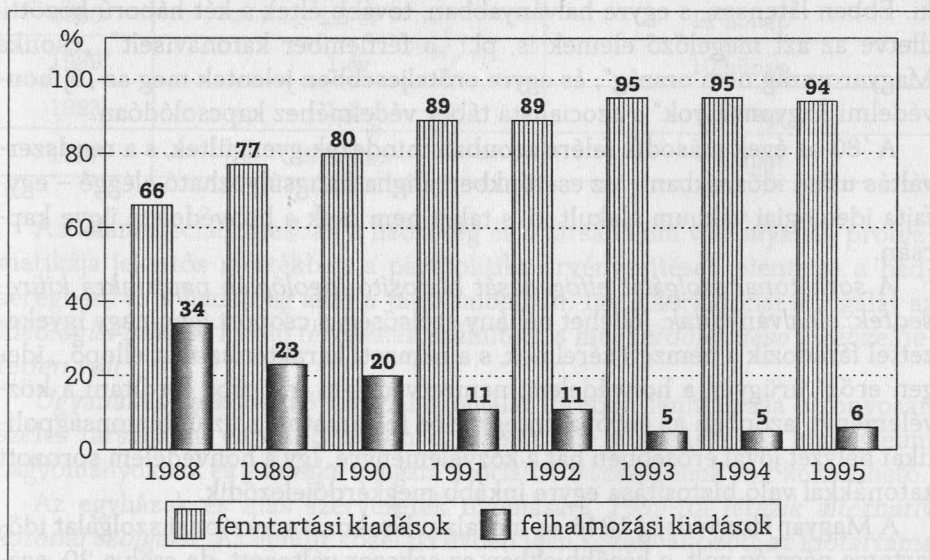
Forrás: Haderő-átalakítás 1995–1998–2008. Honvédelmi Minisztérium.

A költségvetés szűkmarkúsága következtében a honvédség feladatainak átalakulása, jellegének alapvető megváltozása, az ezredvég új politikai, biztonságpolitikai körülményei és a társadalom értékeinek, elvárásainak változása gyors reagálást kíván a légénységi rendszer területén is.

A légénységi szisztéma változásakor hasonló problémák merülnek fel, mint amilyet a holland és a belga példák esetében már említettünk. Ezek közül csupán néhányra utalunk a későbbiekben. A sorozásos rendszernek az alacsony, s tovább csökkenő szintű elfogadása, illetve annak a szervezeti reakcióktól független alakulása azonban fontossá teszi, hogy egy-két hipotetikus, társadalmi kérdésre hívjuk fel a figyelmet.

Mint azt a nyugati országok esetében már említettük, Magyarországra vonatkozóan is érvényes, hogy a foglalkoztatási struktúra jelentős mérvű megváltozása a sorkatonai szolgálat társadalmi hasznosságának megkérdőjelezését erősíti.

A védelmi költségvetés megoszlása a fenntartási és felhalmozási kiadások között (százalékban)



Forrás: Haderő-átalakítás 1995–1998–2008. Honvédelmi Minisztérium.

Magyarországon a '70-es évektől kezdődik meg az iparban foglalkoztatottak arányának csökkenése, a '80-as évek közepére, pontosabban 1986-ra pedig már a szolgáltatásban foglalkoztatják a legtöbb munkavállalót.

A családok beiskolázási stratégiái megváltoztak, a középfokú oktatás felé mozdultak el, s ez a '90-es évek végére az iskolai végzettség szintjének emelkedésével, az érettségivel rendelkezők arányának növekedésével járt együtt. Ez azért fontos a sorozásos rendszerben, mert az érettségi vizválasztó a katonai szolgálat elfogadása és körülményeinek megítélése szempontjából.

Végül, talán a legizgalmasabb kérdés az ezredvég társadalom-hadsereg viszonya változásaként jelzett trendekhez kapcsolódik, amelyekre a korábbiakban többször is utaltunk. Magyarország esetében is minden bizonnyal kezdetét vette egy olyan identitástudat-váltás, amely a nemzeti identitástól az európai, illetve nyugati felé tart, s a „huntingtoni” paradigmához illeszkedik. A haza fegyveres védelme iránti kötelezettség tekintetében azonban ideológiai vákuumot érzékelünk. A Magyar Honvédség megalakulásakor a nemzeti függetlenség elérésének, megtartásának feladata biztosította ezt az egyesítő ideológiát.

A két világháború között, a trianoni traumát követő időszakban a revizionizmus adta azt az ideológiai keretet, amely nemcsak a sorkatonai szolgálat elfogadottságát, hanem a különböző félkatonai vagy militáns szellemű szervezetekben való tevékenységet is elfogadhatóvá tette.

A II. világháború utáni időszakban a honvédelmi hagyományok és a szocializmus védelmét hangsúlyozó kommunista ideológia sajátos elegye alakult ki. Ebben látenszen, s egyre halványabban, tovább éltek a két háború közötti, illetve az azt megelőző elemek is, pl.: „a férfiember katonaviselt”, „csonka Magyarország nem ország”; és egyre erőteljesebben jelentek meg az „új honvédelmi hagyományok” a szocialista tábor védelméhez kapcsolódóan.

A '80-as évek második felére azonban mindezek gyengültek, s a rendszerváltás utáni időszakban – ez esetünkben aligha hangsúlyozható eléggé – egyfajta ideológiai vákuum alakult ki, s talán nem csak a honvédelem ügye kapcsán.

A sorkatonai szolgálat elfogadását biztosító ideológiák napjainkra kiüresedtek, elhalványultak. Jóllehet néhány szélsőséges csoport igen nagy igyekezettel fáradozik a nemzeti sérelmek, s a nemzeti karakterisztikát ellopó, „idegen erők” ürügyén a honvédelem, nemzetvédelem irányába fordítani a közvéleményt, azonban az európai integrációs folyamatok, s az új biztonságpolitikai helyzet jóval erősebben hat a közvéleményre. Így a honvédelem sorozott katonákkal való biztosítása egyre inkább megkérdőjeleződik.

A Magyar Honvédség 1848-as megalakulásakor a sorkatonai szolgálat időtartama négy év volt, a későbbiekben ez sokszor változott, de csak a 20. század második felének hosszú békeidőszakában következett be a szolgálati időtartós csökkenése.

3. táblázat

A sorkatonai és tartalékos szolgálat szabályozása

Szabályozás éve	Sorkatonai szolgálat	Tartalékos szolgálat
1848	4 év	nincs szabályozva
1868	2 év	évi 2-3 hét 12 éven át
1890	2 év	évi 2-3 hét 12 éven át
1912	2 év	összesen 14 hét
1921	12 önként vállalt hónap	nincs szabályozva
1939	2 év, utána 1 év tartós szabadságolás	összesen 20 hét
1947	1 év	nincs szabályozva
1951	Honvéd, őrzvezető részére 2 év, magasabb rendfokozatban 3 év	nincs szabályozva
1960	legfeljebb 3 év	24 hónap
1976	2 év	12 hónap

Szabályozás éve	Sorkatonai szolgálat	Tartalékos szolgálat
1980	1,5 év	12 hónap
1989	1 év	10 hónap
1993	1 év	4 hónap
1997	9 hónap	4 hónap

Az államszocializmusban a hadsereg és a társadalom viszonyának problematikája jelentős mértékben a pártpolitika érvényesítését jelentette a hadseregben, és a hadsereg által a társadalomban. Így a sorkatonai szolgálat az *ideológiai nevelés* kiváló terepének számított, s *megkérdőjelezése elképzelhetetlen volt*.

Ugyanakkor a kötelező katonai szolgálat töretlen fenntartása bizonyosan széles társadalmi elfogadottságon is alapult. Ez mindenekelőtt honvédelmi hagyományoknak és a munka világára szocializáló szerepének volt köszönhető.

Az egyházak és más szervezetek nyomására 1989-től létezik alternatív katonai szolgálat. Az elmúlt közel tíz évben igen sokat változott az időtartama és elfogadottsága a fiatalok körében. S míg a honvédség létszáma majd harmadára csökkent, az alternatív szolgálatot választók száma több mint négyszeresére nőtt.

4. táblázat

Az alternatív katonai szolgálat hosszának változásai

Szolgálati forma	1989	1990	1997
Fegyveres katonai szolgálat	18 hónap	12 hónap	9 hónap
Fegyver nélküli katonai szolgálat	24 hónap	15 hónap	9 hónap
Polgári szolgálat	28 hónap	22 hónap	15 hónap

5. táblázat

Alternatív katonai szolgálatot kérők száma

Szolgálati forma	1989	1990	1992	1994	1997
Fegyver nélküli katonai szolgálat	65	9	51	78	23
Polgári szolgálat	253	228	448	1072	3267
Összesen	318 *(637)	237 *(275)	499 *(539)	1150 *(1783)	3280 *(4667)

* Behívás után is van mód alternatív szolgálatot választani, a katonai esküig összesen alternatív szolgálatot választók száma.

A *szolgálati idő csökkentésén* túl is jelentős változások történtek, hiszen a szervezet deklarált (intézkedésekben megfogalmazott) viszonya a sorkatonákhoz több ponton is „humanizálódott”. Az *alternatív szolgálat ideje jelentősen lerövidült; lakhelyhez közelebbi a bevonultatás; polgári ruha viselhető a lak-tanyán kívül; szolgálatban nem lévők kimaradása engedélyezett; és megnőtt a szabadidő hossza. A szociálisan rosszabb helyzetben lévők, illetve családostok további kedvezményeket kaptak, szigorodtak a szelekció követelményei a be-hívás idején; a parancsnokok fegyelmezési eszközkészlete korlátozottabb lett.*

A '90-es évek elején született magyarországi kutatási eredmények nagy vál-tozásokat mutatnak ki a *katonai szolgálat életútban betöltött szerepének meg-ítélését* illetően. Az 1990-ben *leszereltek 38%-a minősítette hasznosnak a kato-nai szolgálatot, és 32%-uk egyértelműen károsnak.* 1946-ig visszamenőleg ennél csak jobb (értsd, a hasznosság javára) vélemények voltak tapasztalhatók.

Ugyancsak érdemes jelezni, hogy a sorkatonai szolgálat *mint a férfivá érés tradicionális „fokmérője” is halványulóban van.* Ezt tanúsítja a *hivatásos had-sereggé átalakulás* hosszú távú koncepciójának mind nagyobb *támogatottsága* mellett az is, hogy 1990–1992-ben a lakosság kevésbé tartotta úgy, hogy a hadsereg a „*férfivá érés iskolája*”.

6. táblázat

A hadsereg a „férfivá érés iskolája”

Állítás	1990	1991	1992
Igaz	57%	52%	52%
Nem igaz	36%	40%	46%
Nem tudja	7%	8%	2%
Összesen	100%	100%	100%

Jóllehet a kötelező katonai szolgálat átalakításának kérdését jelentős (sok-szor talán inkább hangos) viták övezik, s ezek a közvélekedést jelentősen befolyásolják, határozottan növekszik a hivatásos hadsereg koncepcióját támogatók tábora.

7. táblázat

Ön melyik állítással ért egyet? (%)

Állítás	1992	1996	1997	1998
Legyen kötelező a katonai szolgálat	54	57	50	47
A katonai szolgálat önkéntes legyen	41	40	47	49
Nem tudja	5	3	3	4
Összesen	100	100	100	100

A frissebb kutatási eredmények is igazolják (amit a kilencvenes évek folyamán végzett hazai szociológiai vizsgálatokban a sorkatonáktól kapott adatok is), hogy a sorozott rendszernek, s magának a honvédségnek mint a külbiztonság fegyveres garanciát jelentő eszközének meglehetősen korlátozott a támogatottsága. Ugyanígy a honvédségen belüli viszonyok elfogadása is igen alacsony, mi több, egyre csökkenő tendenciájú. E viszonyok megváltoztatására az illetékesek többször tettek már kísérletet, amelyek a hirtelen változó körülmények, a honvédség belső átalakulási folyamatai, a kellő anyagi források, az emberi erőforrás-problémák miatt nem voltak eredményesek. Ez azért is figyelemre méltó, mert miközben a sorkatonák véleményét tükröző mutatókat a változatlanság vagy az elégedettség mértékének csökkenése jellemzi, mindenki számára jól érzékelhető változások történtek a katonai szolgálat „polgárbarátabbá” tétele terén.

A honvédség és a sorkatonai szolgálat szerepének megítélése az ország biztonságának garantálásában

A sorállományú katonák véleményének összesített adatai azt mutatják, hogy az ország biztonságának a garantálásában – a korábbi évek kutatási eredményeihez hasonlóan – *a politikai eszközöknek jóval nagyobb jelentőséget tulajdonítanak, mint a fegyveres garanciát jelentő honvédségnek, ugyanakkor a NATO-csatlakozás minden várakozás feletti garanciaként jelenik meg.*

8. táblázat

Ön szerint az alábbiak milyen mértékben garantálják az ország biztonságát?
(A válaszadók százalékában)

Biztonsági tényezők	Skálaátlagok*
A honvédség	2,5
A szomszédos országokkal való korrekt, jó viszony	3,6
A sorkatonai szolgálat fenntartása	2,2
Az ország külpolitikájának nyíltsága és a nemzetközi tárgyalások	3,5
A NATO-hoz való csatlakozás	4,1

*Ötfokozatú skála átlagai, ahol az 1-es „egyáltalán nem”-et az 5-ös „nagymértékben”-t jelentett.

Érdemes kiemelnünk a sorkatonai szolgálatra vonatkozó adatokat:

A sorkatonai szolgálat fenntartása mint biztonsági garancia az, amely a legszerényebb támogatottságot kapta a sorozott állomány körében. A korábbi évek adataival összevetve folyamatos csökkenés regisztrálható e támogatás terén. Az adatok arra engednek következtetni, hogy a szolgálati idő folyamatos csökkentése, s azok a jelentős változások, amelyek a katonai szervezet sorkatonákhoz való viszonyának jelentős polgárbarátságát jelzik, kevésnek

bizonyulnak a kötelező katonai szolgálat hagyományos elfogadottságát csökkentő tendenciák megállításához.

9. táblázat

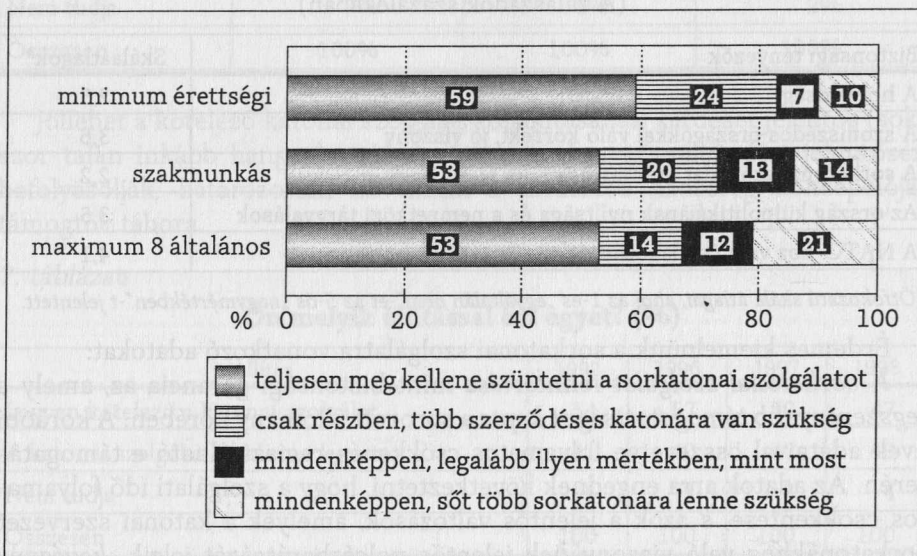
**Ön szerint fenn kell-e tartani a jövőben
a sorkatonai szolgálatot az ország biztonsága érdekében?**
(A válaszadók százalékában)

Válaszok	1999. március	1998. június
1. Mindenképpen, sőt több sorkatonára lenne szükség, mint most	8	14
2. Mindenképpen, legalább ilyen mértékben, mint most	14	11
3. Csak részben, több hivatásos, szerződéses katonára lenne szükség	31	10
4. Teljesen meg kellene szüntetni a sorkatonai szolgálatot, hivatásos hadseregre van szükség	47	55
Összesen	100	100

Az adatsor arra hívja fel a figyelmet, hogy a sorkatonai szolgálat megszüntetésére vonatkozó társadalmi igény jelentősnek mondható. Ugyanakkor a legfrissebb felmérés szerint is a válaszadóknak csaknem a fele valamilyen for-

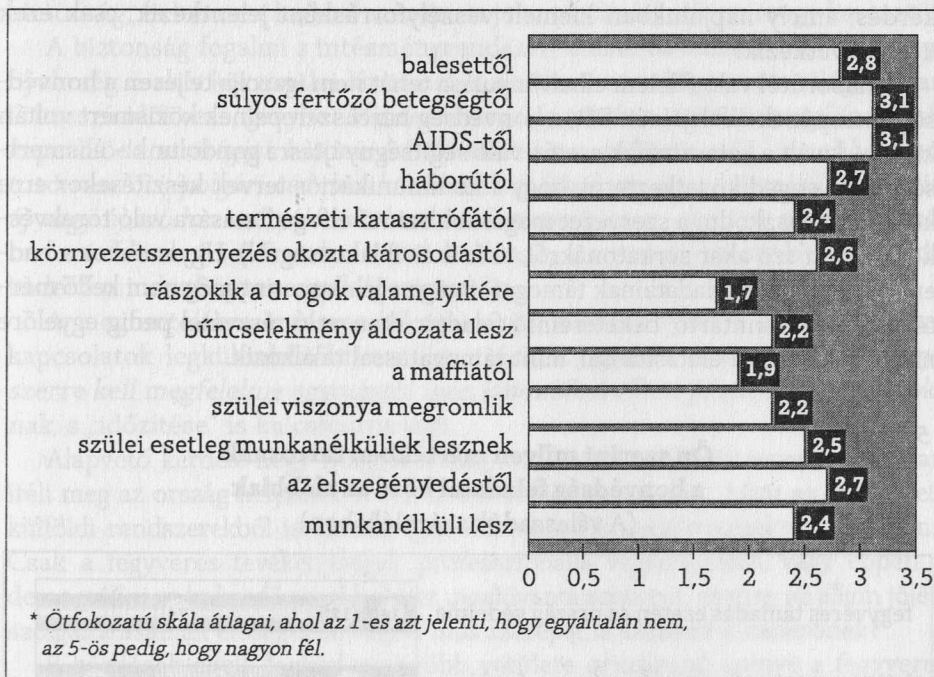
3. ábra

**Ön szerint fenn kell-e tartani a jövőben a sorkatonai szolgálatot
az ország biztonsága érdekében?**
(A válaszadók százalékos megoszlása az iskolai végzettség függvényében)



4. ábra

Mitől, milyen mértékben fél az alább felsoroltak közül?*



mában megőrzendőnek tartja a kötelező katonai szolgálatot, ami fontos jelzés arra vonatkozóan, hogy a szolgálat támogatottságának csökkenése ellenére még mindig jelentős társadalmi értékek kötődnek ehhez. (Különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük: az éppen a szolgálati idejét töltő állomány véleményéről van szó.)

A kötelező katonai szolgálatnak az ország biztonságában játszott szerepét nem módosítja sem az, hogy mely haderőnemnél szolgálnak a katonák, sem az, hogy hányad időszakosok. Az iskolai végzettség szerinti véleménykülönbségek külön figyelmet érdemelnek. Az érettségivel rendelkezők jóval nagyobb arányban törnek lándzsát a kötelező katonai szolgálat megszüntetése mellett, s mint tudjuk számuk (a lakosság beiskolázási stratégiáinak változása következtében) jelentősen nő, s még inkább nőni fog a jövőben.

Indokolhatja-e a biztonsági garanciák között a honvédség és a sorkatonai szolgálat gyenge szereplését az a tény, hogy a hosszan tartó békeidőszak feledteti a háború rémét s a katonai szervezet fontos védelmi szerepét, vagy csupán arról van szó, hogy nem tudatosult kellően a fiatalokban a honvédség szerepének megváltozása?

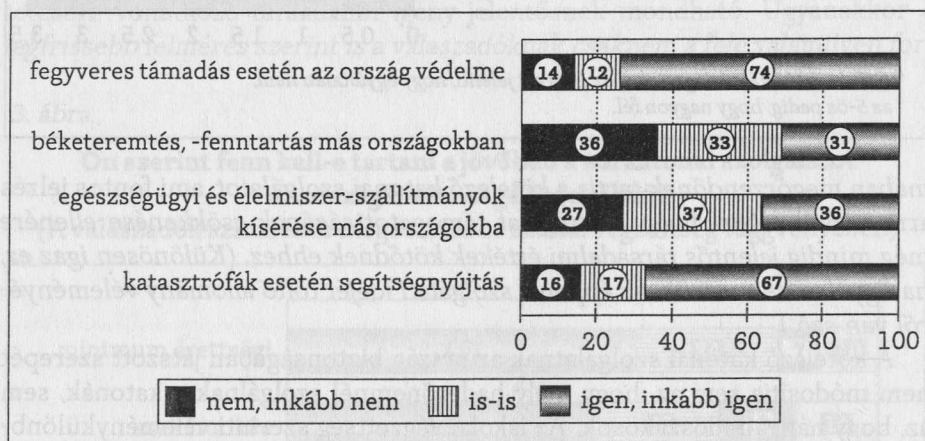
Az első kérdésre a választ a katonák ilyen érzelmeinek az elemzése adhatja meg. Eszerint, bár a fiatalok félelmei szerencsére nem túl erősek, azt láthat-

juk, hogy az életmódjukból, szerepeikből és a balesetektől való félelem után a háborútól és az elszegényedéstől való szorongás jelenik meg. Minden olyan kérdés, amely napjainkban kiemelt veszélyforrásként jelentkezik, csak ezek után következik.

A háborútól való félelem elhalványulása tehát nem igazolja teljesen a honvédség szerepének elfelejtését. Sőt, a honvédség harci szerepeinek közismert voltán kívüli – kivált a katasztrófák esetén való segítségnyújtásra gondolunk – elismert-sége arra enged következtetni, hogy a kommunikációs tervek készítésekor erre kellene támaszkodni a szervezet magasabb szintű elfogadtatására való törekvés-kor (legyen szó akár sorkatonákról, akár a civil lakosságról). Ugyanakkor a had-erő viszonylag új feladatainak támogatottsága a jelek szerint még nem kellő mér-tékű. A békefenntartó, béketeremtő feladatokban való részvétel pedig egyelőre nagyobb mértékű elutasítással, mint támogatással találkozik.

5. ábra

**Ön szerint milyen mértékben tartoznak
a honvédség feladatai közé az alábbiak**
(A válaszadók százalékában)



Az eredmények eddigi elemzése szempontunkból annyiban fontos, amennyiben jelzi azt, hogy a bevonult katonák alapvetően elfogadják a hadsereg létjogosultságát. A szervezet szerepét az országban bevett politikai eszközökön túli, azok utáni, végső megoldási szférába helyezik, és működését a szervezeti racionalitás elvei alapján (szaktudás elsődlegessége) látják megfelelőnek. Úgy tűnik, hogy a fiatalok honvédelemmel kapcsolatos szocializációja (családi, iskolai stb.) és a „hétköznapi” biztonságpolitikai értékelések szélesebb körben fogadtatják el a politikai eszközök mellett a hadsereget, mintsem a kötelező sorkatonai szolgálat annak elutasítását eredményezhetné. Ennek egyértelmű bizonyítéka, hogy a hadsereg szükségtelenségét egyértelműen

kijelentő állítással a katonák több mint kétharmada egyáltalán vagy részben nem ért egyet. Tehát a katonák érzékelik azokat a folyamatokat, melyekben a biztonság, és benne a haderő szerepe is jelentős átalakuláson megy keresztül.

A biztonság fogalmi s intézményrendszeri átalakulásának minden bizonynyal még csak a körvonalai látszanak, s az átmenet e felgyorsult világunkban is hosszú időt vesz igénybe. *Mindenesetre úgy tűnik, a „külbiztonság” (a hozzákapcsolódó stratégiai, katonai kérdésekkel) s a „belbiztonság” (az ahhoz tartozó rendőri, polgári védelmi kérdésekkel) fogalompáros valamiféle egyesült új vagy új módon szétváló értelemben fog megjelenni, csakúgy mint a hozzá tartozó bürokrácia.* Ennek az átalakulásnak a sorozott katonákkal működő haderő mindenképpen egyik főszereplője.

A megfontolásra érdemes kérdések egy jelentős része a polgári-katonai kapcsolatok legkülönbözőbb területeit érinti, ugyanis *az átalakításnak egy-szerre kell megfelelnie egymástól igen különböző síkon jelentkező elvárások-nak, s „időzítése” is kulcsfontosságú.*

Alapvető kérdés, hogy Magyarország mindenkori politikai vezetése hogyan ítéli meg az ország helyzetét, s benne a honvédség szerepét. Mint az az említett külföldi rendszerekből is látszik, igen különböző következtetésekre lehet jutni. Csak a fegyveres tevékenységek professzionális végrehajtását, vagy éppen a demográfiai, munkaerő-piaci helyzet megkívánta szerepet, esetleg az állam jóléti szolgáltatásainak elősegítése végett más szerepet is szánnak a haderőnek?

E kérdések egyik legkézenfekvőbb vetülete *országunk igénye a fegyveresen szavatolt biztonság iránt.* Ennek alapkérdései az elmúlt évtizedben, de kivált az elmúlt három-négy évben világosan körvonalazódtak. A megszüle-tett tervek, elképzelések minden jel szerint *kivitelezhetőnek tekintik a soro-zott katonák szerepének csökkenését, s ezzel párhuzamosan a hivatásos, a szerződéses katonák szerepének növekedését.* Ez olyan átmenetinek tűnő állapotot eredményez, amely megfelel a nemzetközi szerződések és az aktuá-lis honvédelmi feladatok által elvártaknak. A további részletek kidolgozása azonban sürgető, melyre legeggyértelműbben a sorállománytól származó ada-tok elemzései hívják fel a figyelmet.

Az új legénységi szisztéma, melyben a szerződéses katonai szolgálat lenne kizárólagos, vagy legalábbis döntően meghatározó, olyan jelentős mértékben alakítja át a hadsereg és a társadalom viszonyát, ami aligha kalkulálható teljes pontossággal. A váltás költségigénnyel fellépő vonatkozásait kell még meg-említenünk, de korántsem úgy, mintha pénzben kifejezhető számvetést len-nénk képesek készíteni erről, csupán a megfontolásra érdemes társadalmi elvárásokra és hatásokra irányítjuk a figyelmet.

Amíg szinte kétségtelen, hogy a több évig szolgálatot teljesítő legénység esetén többek között a feladatok hatékonyabb ellátásával, a technikai eszkö-zök szakszerűbb kezelésével, állaguk hatékonyabb megőrzésével az infra-struktúra közüzemi költségeinek csökkentésével lehet számolni, addig kérdé-

ses, hogy ehhez képest a hosszan tartó szerződéses szolgálat következményeként megjelenő közvetlen és közvetett költségek, a potenciális társadalmi konfliktusok, milyen mértékű kiadásokat, milyen jellegű intézkedéseket kívánnak meg. Kétségtelen, hogy költségnövelő elemként kell kezelni a társadalmi feszültségek kezelését felvállaló intézmények működtetését is.

Itt érdemes megjegyezni, hogy az önkéntes, fizetett katonai szolgálatra való áttérés olyan nehezen és csak igen jelentős anyagi ráfordítással kezelhető problémát rejt magában, amelyről itthon az utóbbi évekig keveset lehetett hallani. A már így működő szervezeteknél ez azonban folyamatosan problémát jelent. Nevezetesen a hadseregek sajátja marad továbbra is a fizikai, pszichikai igénybevétel intenzív és gyorsabb elhasználódást jelentő működési módja. (Az állandó készenlét, a folyamatos bizonytalanság, a harci technikák használata, a munkavégzés zord körülményei stb. révén.) Így például egy 5–10 évig harckocsivezetőként szolgáló önkéntes katona, szerződésének lejártá utáni visszatérése a társadalomba igen sok nehézséget okozhat. Az ilyen és hasonló problémák rendezetlensége pedig már a jelenlegi társadalmi normák szerint is elképzelhetetlen.

Témánk tekintetében kiemelten érdekes, hogy vajon egy nem sorozott hadsereg hivatásos katonái biztosítják-e a hadsereg társadalomba való integráltságának azt a szintjét, amit a tradicionálisan elfogadott, kulturálisan beépült sorkatonai szolgálat, a haderő és a társadalom kapcsolatában igen széles és intenzív érintkezési felületet adva, a maga módján biztosított. Aligha lehet erre egyértelmű igent vagy nemet mondani. Ebben a vonatkozásban a hivatásos hadsereg mint egy zártabb, a társadalom egyéb rétegeitől inkább eltávolodott, a katonai tevékenységet, annak sajátosságait (mindenekelőtt a fegyveres harcot, a pusztítást) elfogadó konglomerátum alakul ki. Az így kialakuló zártság a korábbiakban jelzetteknek megfelelően (konvergencia jelensége) lazulhat. Ennek legfontosabb elemeire itt érdemes részletesebben is kitérnünk.

A „deprofesszionalizálódási tendenciából” következik, hogy a katonai szakmák polgári megfelelőikkel egyre közelebb kapcsolatba kerülnek, ezt a hadseregek vezetési, irányítási, gazdálkodási technikái kapcsán ragadhatjuk meg leginkább. Így az emberi erőforrás tekintetében azt mondhatjuk, hogy a katonai szakemberek egyre inkább polgári tanintézetekben szerzik meg szükséges szakmai tudásuk jelentős részét, így nagyobb az átjárhatóság a polgári és a katonai foglalkozások között. Ezért az éppen a hadseregben dolgozó személyek inkább rendelkeznek nem katonai értékekkel, attitűdökkel, mint a korábbi időszakok klasszikus katonai szervezeteiben. Míg a modern hadseregek katonái szinte kizárólag sajátos katonai képzést kaptak, amely a polgári iskolázottságtól alapvetően különbözött, s ennek nyomán tipikus katonai értékek hordozására predesztinálta a hadseregekben szolgálókat, addig napjaink hadseregeiben ez kevésbé jellemző. A szerződéses, fizetett legénységi állomány sajátosságai közé sorolható ugyancsak a polgári iskolázottság, és az oda visszatérés tervezett, tervezhető volta.

A zártságot ugyancsak jelentősen oldja a *média szerepének és lehetőségeinek igen jelentős változása*. Gyakran emlegetett példa az öbölháború, amely során a CNN egyenesben közvetítette a harcok szinte minden mozzanatát. Ez többek között, s talán mindenekelőtt arra irányíthatja figyelmünket, hogy a katonai tevékenységekről nem többé vagy kevésbé manipulált, megkésve érkező információk tudósítanak, hanem a közvetlenül és azonnal megszülető hírek. Ez lehetetlenné teszi a döntések és tevékenységek zárt körben tartását.

Végül, de nem utolsósorban a *parlamentáris demokráciák hivatalos irányító és ellenőrző mechanizmusait* kell megemlítenünk, amikor is a gazdálkodás az anyagi és humán erőforrásokkal, a célok, eszközök és maga a katonai erő alkalmazása, de annak módja is polgári személyek által szorosan vezérelt. Így a hadseregek egyre alaposabban és egyre több ponton váltak polgári illetékesek által ellenőrzötté.

A polgári illetékesek körének szélesedését eredményezi a hadseregek feladatstruktúrájának megváltozása is. Ezt mindenekelőtt a békefenntartási, kutatási és mentési, a drog, illetve szervezett bűnözés elleni harc és hasonló feladatok megjelenése jelzi. Ezen feladatok során a *helyi állami és nem állami szervek képviselőivel való szoros, napi együttműködés* kívánatos és elkerülhetetlen.

E demokratikus működési mód a *civil szervezetek* tevékenységével, azok állandó bíráló, észrevételező, figyelemfelhívó szerepével kiegészülve jelentős mértékben korlátozza a zárt intézményként működést.

A hatékony hadsereg működésének megőrzése, és a kellően „alapos” polgári kontroll iránti igény ellentmondása: a *társadalom védelmének széles körű biztosítása és e védelemben való szűk körű önkéntes részvétel*. Ez a paradoxon természetesen rendre felmerül azokban az országokban, ahol a sorozáson alapuló katonai szolgálat hivatásos hadsereggel való felváltása napirenden van. Ugyanakkor a fentiekben taglaltak kellő biztosítékot látszanak nyújtani, s az itt megfogalmazottaktól függetlenül is állítható, hogy nem bizonyítható a teljesen önkéntes rendszerrel működő haderők kevésbé kontrolláltsága a sorozott haderőkhöz képest.

Összegzés helyett

Ha valaki elfogadja a tömeghadseregek csökkenésének általános tézisé, nem érheti meglepetésként a tény, hogy a hidegháború befejezését követően a sorozás katonai és társadalmi jóváhagyása ismét vita tárgyát képezi. Ebben a pillanatban viszonylag kicsi, igen rugalmas és magasan képzett önkéntes alapon álló hadseregek létrehozása tűnik nagyon valószínűnek. Most új típusú feladatokra koncentrálunk, a fegyveres erők leépítése és átszervezése logikusnak tűnik. Ezek a feladatok pedig jobbra olyanok, melyeket csak alaposan képzett és motivált hivatásos katonák hajthatnak végre.

A nemzeti hagyományoknak és különbözőségeknek továbbra is fontos szerepük van a sorozás eltörlésével kapcsolatos vitákban. A holland és a belga mintából, a nemrégiben meghozott francia és spanyol határozatból, valamint az utóbbi évek diskurzusainak jellemző irányjaiból, a széles körű nemzetközi katonai együttműködési gyakorlatokból arra a következtetésre juthatunk, hogy a szerkezeti sajátosságok idővel ki fogják szorítani a kulturális eltéréseket.

Érdemes figyelni a közvélemény alakulását ebben a tekintetben, mert amennyiben a többség a sorozás beszüntetésére szavaz, akkor nagy az esélye, hogy valóban beszüntetik, mivel a kötelező hadviselés ideológiai hozadéka elérte hasznosságának végét.

A sorozás folytatása természetesen továbbra is lehetséges, mert az új alternatívára való áttérés túlságosan drága, vagy mert azok a politikai elitcsoportok vannak erős érdekvédelemző pozícióban, amelyek azt fontosnak tartják. Politikai hatalom és döntés kérdése, mikor válik fontossá a hadkiegészítési rendszer változását követelő, pártoló közvélemény megnyerése, és akkor a teljes mértékben önkéntességen alapuló hadsereg megvalósítása belátható távolságba kerül.

Felhasznált irodalom

- Caforio, G. (ed.): The military profession in Europe. *Current Sociology*, 1994. 3. Winter.
- Csapodi T.: *Katonai szolgálat megtagadása itthon és külföldön*. 1991. (Kandidátusi értekezés.)
- Baldwin, D.: The concept of security. *Review of International Studies* 23, 1997. 1.
- Burk, J.: The decline of the mass armed forces and compulsory military service. *Defence Analysis*, 1992. 8.
- Caparini, M.: Internal security reform in post-Cold War Europe. London, 1998. (Kézirat.)
- Doorn, J. van: The decline of the mass army. *West Armed Forces and Society*, 1975. 1.
- Meulen-Manigart: Zero draft in the low countries. *Armed Forces and Society*, 1997. 24.
- Perrow, Ch.: *Szervezet-szociológia*. Budapest, Osiris; Századvég, 1994.
- Huntigton, S. P.: *The Third Wave*. Oklahoma, University Oklahoma Press, 1993.
- Sükösd M.: *Hippivilág*. Budapest, 1979. (Kozmosz könyvek.)
- Szabó J., Molnár F.: *A kötelező katonai szolgálat átalakításának egyes társadalomtudományi vetületei*. 1997. (Kiadás alatt.)
- Szabó J.: *A katonatársadalmak fejlődéstendenciái*. 1993. (Doktori értekezés.)
- Szabó J.: *A Magyar Honvédség kormányzati kontrolljának fejlődése*. 1997. (Kézirat.)
- Szabó J. (szerk.): *A társadalom és a fegyveres erők*. *Akadémiai Közlemények*, 1993. 7.
- Szamuely T.: *Változó struktúra, változó ipari társadalom*. Budapest, Kopint-Datorg Rt., 1992.
- Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Szociológiai Tanszék sorállomány kutatásai, 1992–1998.

SZABÓ LÁSZLÓ

Új kihívások, Magyarország szerepvállalása a mediterrán térségben

Hazánk érdeklődésének déli irányba fordulása az utóbbi néhány évben, elsősorban a jugoszláv utódállamokban kitört háborúk következménye. A másik tényező, amely időben később jelentkezett, szorosan összefügg az euroatlanti integrációnkkal, mindenekelőtt azzal, hogy nyilvánvalóvá vált, NATO-csatlakozás esetén Magyarország katonailag a szövetség déli parancsnokságához tartozik majd.

Amikor a mediterrán térség problémáit térképezzük fel, meg kell határoznunk azokat a földrajzi és (geo)politikai kereteket, amelyek behatárolják vizsgálódásainkat. Fel kell vázolni, hogy hol húzhatók meg azok a határok, amelyek számunkra érdekhatárokat is jelentenek, s úgy véljük, ez a Balkán térsége. A kihívások azonban olyan sokrétűek, hogy figyelmünket nem korlátozhatjuk csak a Balkánra, hiszen a térség nem szakítható ki tágabb környezetéből.

A mediterrán térségről mint geopolitikai egységről több nézet él. Mászt értenek alatta a dél-európai és a nyugat-európai országok, amelyek elsősorban gazdasági érdekeik szempontjából húzzák meg a régió határait, de más az értelme, ha a NATO, s ezen belül is az Amerikai Egyesült Államok szemszögéből vizsgáljuk a térséget. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az európai országok földrajzi helyzetüknél fogva megkülönböztetett jelentőséget tulajdonítanak az észak-afrikai országokkal fenntartott kapcsolataiknak, amelyek számára viszont kulcskérdés, hogy valamilyen formában részesei legyenek az európai vagy amerikai érdekeknek, hiszen enélkül nem juthatnak hozzá azokhoz a forrásokhoz, amelyek számukra létfontosságúak.

A mediterrán térség – a mi felfogásunk szerint – Dél-Európát jelenti, de valójában az Európától délre eső területeket is magában foglalja, és utolsó keleti tagjának Törökországot tekintik. A kapcsolatok alapját elsősorban az Európai Unió és az érintett országok közötti kétoldalú gazdasági kapcsolatok jelentik. A térség problémái elsősorban belső jellegűek, azaz dél-dél vonatkozásúak, s nem jelentenek közvetlen veszélyt az európai érdekekre, ezért az EU-tagállamok a belső konfliktusok kezeléséhez elsősorban a gazdasági stabilitás növelésével járulhatnak hozzá. Jellemző, hogy az olaj e kapcsolatokban kereskedelmi terméket és nem stratégiai nyersanyagot jelent.

Ugyanakkor az Európai Unión belül különösen a dél-európai országok érzik magukat fenyegetve, és a hidegháború befejeződése után fokozott figyelmet fordítanak az érdekeiket fenyegető veszélyekre. Rendszeresen sérelmezik, hogy az európai szervezetek előnyben részesítik a közép-európai országokat és nagyobb figyelmet, jelentősebb forrásokat igényelnek az Európai Uniótól a saját térségüket veszélyeztető problémák megoldásához. Helyzetüket azonban megkönnyíti, hogy egyrészt az unió és a NATO-tagjaiként közvetlen beleszólásuk van a döntésekbe és a források elosztásába, másrészt olyan kihívások kezeléséhez is próbálják megnyerni a közösség többi tagjának támogatását, amely többé-kevésbé valamennyiüket érinti. Érdekeik védelmét segíti az is, hogy az integráció reményében a közép-európai országokkal számtalan olyan megállapodást kötöttek, amelyek azáltal is csökkentik a mediterrán térség problémáihhoz hasonlók kialakulásának lehetőségét (menekültügy, bűnözés, terrorizmus, fegyverkonverzió), hogy olykor szigorúbb feltételeket szabnak a csatlakozni kívánóknak, mint a jelenlegi tagországoknak.

A térség problémáit vizsgáló szakértők közül sokan hangsúlyozzák azt, hogy figyelembe kell venni a régió tágabb környezetéhez tartozó országok törekvéseit is, hiszen például Szudánnak a térségre gyakorolt hatása egyre jelentősebb mértékben élezi ki a politikai vezetés és az iszlám belső ellenzéke közötti kapcsolatokat.

Az amerikai felfogás az európainál sokkal szélesebben, stratégiailag értelmezi a térséget, és a Mediterráneum véleményük szerint az Arab-Perzsai öböl térségét is magában foglalja; az elsődleges veszélyt az államok közötti konfliktusok, a tömegpusztító eszközök és ezek hordozóinak elterjedése okozza. Az egyes országokhoz való viszony is különböző, s értelmezésükben a sokszor pragmatikusabb: szövetséges, baráti, illetve ellenséges felosztást alkalmaznak.

A nem európai országok a térségen belül az észak-dél különbségekre helyezik a hangsúlyt, és a kulturális különbségek ellenére a közös történelmi múltat hangsúlyozzák. Alulfejlettségüket és függőségüket az európaiak sok évtizedes gyarmatosító politikájával magyarázzák. Egymás közötti kapcsolataikra a szétforgácsoltság és a rivalizálás jellemző. A térségen belül három, jellemzőiben jelentősen eltérő szubrégiót különböztethetünk meg, s az egyes szubrégiókon belül is jelentősek az ellentmondások, ami akadályozza a közös érdekek kifejezését.

A *Balkán-térség*: a boszniai és a koszovói háború következményei, Macedónia, Montenegró és Ciprus megoldatlan státusa, a görög-török viszály, valamint más területi és etnikai problémák miatt ez az egyik leginkább robbanásveszélyes szubrégió, s rövid időn belül nem várható, hogy ezekre önerőből megoldást találjanak. Sőt, ehhez még a nagyhatalmi szövetség sem elég hatékony.

A *keleti szubrégió* az izraeli-arab ellentét miatt bizonytalan, s habár ezen a területen a sok évtizedes nyílt ellenségeskedés csökkenésének lehetünk

szemtanúi napjainkban, a történelmileg rögződött ellenszenv megszüntetéséhez még a jelenlegi tendencia mellett is hosszú időre lesz szükség. A palesztin kérdés megoldása azonban még nem jelenti az arab-izraeli szembenállás megszűnését, ehhez Izraelnek a többi arab országgal is rendeznie kell kapcsolatát. E térség kihívásait elemezve nyugodtan kijelenthetjük, hogy elsősorban az úgynevezett „kemény” biztonsági kihívások (fegyverkezés, proliferáció) jelentik az elsődleges veszélyt.

A mediterrán térség nyugati országai, az öt déli és négy északi országot magában foglaló közösség kapcsolatai sok területen a legkiegyensúlyozottabbak. Európai szemmel a fejlett észak és a fejletlenebb dél ellentmondásai itt a legszembetűnőbbek, ugyanakkor itt találkozhatunk a legtöbb kezdeményezéssel, amely ezeknek a problémáknak a kezelését célozza. Ez a térség a közép-európaival szemben – ha nem is igazi, de – alternatívát képezhet, s a Mediterráneum fejlett nyugati országai számára a valóságban ez alternatívát is jelent. A régióra az ún. „puha” biztonsági problémák (szegénység, munkanélküliség, migráció) jellemzőek.

E tanulmányban nem vállalkozom az egész térség átfogó elemzésére, elsősorban Észak-Afrikára koncentrálok, amely tőlünk földrajzilag is, kulturálisan is távoli, azonban konfliktusai nem hagyhatók figyelmen kívül.

„Puha” biztonsági problémák

A Mediterráneummal foglalkozó szakértők szerint a biztonságot és a stabilitást három tényező befolyásolja ezekben az országokban. Egyrészt a *nacionalizmus*, amely a hidegháború utáni változások következtében az útkeresés egyik – korántsem új – formájaként jelentkezik. Megnyilvánulásában ez leginkább a modernizmus és az iszlám közötti konfliktusban (Észak-Afrikában), illetve nemzeti törekvésekben (Balkánon) figyelhető meg, amelyek meghatározzák a politikai elit és a társadalom többi rétegének a viszonyát is.

A második tényezőt a *gazdasági hatékonyság hiánya* és a társadalmi rendszer belső ellentmondása jelenti. A legtöbb országban a politikai rendszer diszkriminatív, sok esetben jelentős katonai tényező is. Az európai típusú demokrácia nem létezik, az emberi és kisebbségi jogok, a sajtó szabadsága csak elméleti. A politikai rendszer maga is szétesett, és különböző politikai és sokszor katonai csoportok versengenek a befolyásért és a hatalomért. A kormányok a lakosság szűk rétegének érdekeit jelenítik meg, és több kérdésben nélkülözik a lakosság támogatását. A bizonytalan politikai helyzetnek, s a korrupciónak köszönhetően a külföldi beruházások igen visszafogottak, a helyi tőke pedig nem elegendő a gazdaság modernizálásához.

Harmadik, de nem utolsó tényezőt a *migráció* jelenti, amely gazdasági és koloniális okokra vezethető vissza. A magas népszaporulat következtében

jelentős azoknak a fiataloknak a száma, akiket a gazdaság nem tud foglalkoztatni. A korábbi gyarmatosító ország a kulturális és gazdasági kapcsolatok következtében vonzó célpontot jelent azoknak a tömegeknek, akik nem találhatnak megélhetést az országon belül.

Európa jövője szempontjából fontos, hogy az EU jószomszédi kapcsolatokat építsen ki mind déli, mind keleti szomszédaival, és fejlődést, stabilitást teremtsen a térségben, még akkor is, ha ez a két egyidejű cél konfliktust is hordoz magában. Európa egyrészt nem lehet a jólét „erődje”, ha szegénység és elmaradottság veszi körül: a déli mediterrán országok a híd szerepe helyett könnyen nemkívánatos frontországgá válhatnak. A szegénység mindenhol stratégiai ellenségnek számít. Egy 300 milliós szegény közösség, migrációs fenyegetést jelent nemcsak Dél-Európa, hanem egész Európa számára.

A *Maghreb-térség* nem idegen Európa és különösen nem Dél-Európa számára. A hagyományos gazdasági kapcsolatok mellett a térség lakosságának 2-3%-a él és dolgozik Európában. A helyi méreteken is sokszor tömeges migráció – párosulva az európai értékek és a gazdaság válságával – politikai következményeként teret nyert a rasszizmus, és aktivizálódtak a különböző jobboldali mozgalmak. Ennek következtében néhány ország (Németország, Franciaország) megváltoztatta eddigi migrációs politikáját, s az európai stabilitás és demokrácia veszélyeztetettségét hangsúlyozva közös fellépést szorgalmaz. Az e területen fogyanatosított szigorú intézkedések mellett nőtt azoknak a szervezeteknek az aktivitása, amelyek az együttműködést, s ezáltal a Maghreb-térség fejlődését hivatottak elősegíteni.

A térség fejlődése, fejlesztése nem európai öncél. A sikeres átmenet példát mutathat más térségek – Afrika, Közel-Kelet – számára is. De a problémának van egy másik oldala: a dél-európai EU-tagországok – ezen belül is főleg Spanyolország, Görögország és Portugália – sokkal inkább érdekelték az EU mélyítésében, mint a bővítésében, különösen abban az esetben, ha a bővítés nem segíti biztonsági érdekeik megoldását. A déli országok szinte kivétel nélkül tartanak az EU elnémetesedésétől, s a bővítés következtében ez az irányzat erősödni az intézményen belül.

Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a bővítés csökkentené a dél-európai uniós országok rendelkezésére álló regionális fejlesztési segélyeket, hiszen a „visegrádi csoport” felvétele esetén az EU (előzetes számítások szerint) évi 46 milliárd ECU támogatást nyújtana az érintett országoknak. E segély összege különösen akkor szembetűnő, ha figyelembe vesszük, hogy az EU három mediterrán országa – a jelenlegi szabályozás fennmaradása esetén – lényegesen kevesebb segélyt kapna.

Az arab országok nagy többségétől eltérően az észak-afrikai arab országok politikai elitje – ideértve a törököt is – csodálattal tekint a Nyugatra. A fejlett országok politikailag, társadalmilag és gazdaságilag vonzóak – néhány vonatkozásban modellértékűek és a fejlett technológia, vagyis a modernizáció –

forrását jelentik a medence egyes déli országai számára. E csodálat, valamint az elmaradott gazdaság lehetővé és szükségessé tette az európai befolyás növekedését. Több évtized alatt sok gazdasági és politikai együttműködési forma alakult ki, majd intézményesült az Európai Közösség létrejötte után. A gyarmati múlt, a hagyományos piaci kapcsolatok, a speciális előnyök Európa háttérországává tette a térség jelentős részét.

A hidegháború utáni nyugati magatartást a folyamatosság jellemzi, de a hangsúlyok némileg átrendeződtek. A katonai biztonsággal kapcsolatos kérdések (proliferáció és a bizalom erősítés) helyett előtérbe kerültek a gazdasági fejlődéssel, a migrációval és az iszlám térhódításával kapcsolatos problémák. A legnagyobb aggodalmat azonban az váltja ki Európában, hogy a Maghreb országaiban sorozatosan csődöt mondtak a gazdaság fejlesztését előirányzó stratégiák, s ennek következménye, hogy néhol belpolitikai feszültségek keletkeztek, nőtt az iszlám befolyása és a térségből jelentős számban keresnek munkát másutt, elsősorban Európában.

1. táblázat

Adatok a mediterrán lakosságról

Ország	A lakosság 1992-ben (millió)	Születési ráta	Lakosság éve növekedése 1992–2000
Marokkó	25,4	3,8	1,9
Algéria	26,1	3,9	2,2
Tunézia	8,4	3,2	1,8
Líbia	4,9	6,4	3,4
Egyiptom	59,0	3,9	2,0
Libanon	2,7	3,1	2,5
Szíria	13,2	5,9	3,4
Törökország	58,4	3,4	1,9

A migráció jelenti középtávon a legnagyobb biztonsági fenyegetést Dél-Európa számára. Az észak-afrikai országokban a lakosság növekedése évi 2,5–3% között mozog, s a jelenlegi 67 milliós népesség 20–25 éven belül 125 millióra nő csak a Maghreb-térségben, és 175 millióra a nem európai mediterrán országokat figyelembe véve. 2025-ben a mediterrán térségben születők 68%-a az arab országokban, 22%-a Törökországban és csak 10%-a fog Európában születni. Problémát jelent az, hogy a kormányok évente csak mintegy 200 ezer új munkahelyet tudnak teremteni, ami fele a szükséges mennyiségnek. Líbia az egyetlen ország, amely munkaerő-deficittel küzd, s az öböl-

háború után megszűnt annak lehetősége is, hogy Észak-Afrika arab nyelvű lakossága a Közel-Keleten keressen munkalehetőséget, hiszen az ázsiai munkaerő kiszorította az arabot.

Európában jelenleg mintegy 2,3 millió észak-afrikai dolgozik, s a növekvő fajgyűlölet miatt az európai országok kormányai elhatározták, hogy megállítják a növekedés folyamatát. Ugyanakkor francia demográfusok kimutatták, hogy azokon a területeken, ahol hagyományosan afrikaiakat foglalkoztatnak, ott 2025-ig 30%-os munkaerőhiány keletkezik. Néhány elképzelés szerint a kelet- és közép-európai migráció hivatott pótolni ezt a hiányt, hiszen a lakossága történelmileg, kulturálisan közelebb áll a nyugati hagyományokhoz. Az észak-afrikai országok szempontjából viszont a rendelkezésre álló intézményi kereteket fel lehet használni a probléma megoldására; a nyugati beruházások növelhetik a munkahelyek számát a térségben, s ez (legalábbis elméletileg) felszívhatja a meglévő munkaerő-felesleget.

Az észak-afrikai kormányoknak, és az európaiaknak is, komoly problémát jelent az iszlám előretörése a térségben. Egyrészt természetes törekvés, hogy támogatják a demokratikus intézményrendszer megszilárdítását és az emberi jogok érvényesülését a térségben, másrészt szinte aggodalommal tekintenek a regionális biztonságot fenyegető iszlám fundamentalizmusra. Ez az aggodalom különösen azokban az országokban jelentkezik – Franciaország, Benelux államok –, ahol jelentős számban élnek Afrikából érkezett muzulmán közösségek.

Gazdasági problémák

A Maghreb-országok szoros kapcsolatokat ápolnak az európaiakkal, legfőképpen Franciaországgal és Spanyolországgal. Ez egyrészt a korábbi gyarmati viszonyoknak, másrészt gazdasági szükségszerűségnek köszönhető. Az 1969 után aláírt együttműködési egyezmények alapvetően befolyásolták a mezőgazdasági termékek európai piacra jutását. Az európaiak sok esetben kvótarendszerrel, szabott árakkal korlátozták a Maghreb-országok exportját, amellyel hátrányos helyzetbe hozták ezek mezőgazdaságát.

A korlátozást elsősorban a belső piacok védelme indokolta, hiszen a két térség között olyan nagy a fejlettségbeli különbség, hogy ebből a szempontból a korlátozás indokolatlannak tűnik. Erre mutat rá a nemzeti össztermékekről készült összehasonlító (2.) táblázat; ha ennek alapján sorrendbe állítjuk a mediterrán térség országait, a számok pontosan jelzik az egyes országok gazdasági súlyát és piaci nagyságát.

Néhány megjegyzés az adatokkal kapcsolatban: a listán szereplő első hét országból hat európai (sok tekintetben a hetedik országot – Izraelt – is ide számíthatjuk), és tagja az Európai Uniónak is; ők adják az egész térség GDP-

jének 75%-át. A harmadik helyen található Izrael gazdasági potenciálja felülmúlja Egyiptom, Szíria és Jordánia alkotta országcsoportét, s kedvező politikai fejlemények esetén a Mediterráneum keleti térségének egyik motorjává válhat. Megjegyzendő, hogy tíz év alatt alig változott Szíria és Líbia gazdasága. Ugyanakkor szinte sokkoló a két országcsoport közötti 5-10-szeres különbség.

2. táblázat

A GDP alakulása a mediterrán térségben

Rangsor és ország	1980	1990	1993
1. Franciaország	11 730	19 480	22 360
2. Olaszország	6 480	16 850	19 620
3. Izrael	4 500	10 970	13 760
4. Spanyolország	5 350	8 920	13 650
5. Ciprus	3 560	8 040	10 380
6. Málta	3 470	6 630	7 300
7. Görögország	4 520	6 000	7 390
8. Líbia	8 640	5 310	5 410
9. Palesztina	–	–	3 485
10. Jugoszlávia	2 620	3 060	–
11. Algéria	1 920	2 060	1 650
12. Törökország	1 460	1 630	2 120
13. Tunézia	1 310	1 420	1 780
14. Jordánia	1 420	1 240	1 190
15. Szíria	1 340	990	1 170
16. Marokkó	860	950	1 030
17. Egyiptom	580	600	660

Forrás: *World Bank Atlas, 1980, 1991, World Bank, Washington D. C. 1991; Keesing's Record of World Events, 1996, Vol. 42., 159. p.*

A lakosság nagysága segíthet megbecsülni azt, hogy milyen nagy a fogyasztási javak piaca. A nem európai uniós tagországok közül Törökország és Egyiptom érdemel említést, de Algéria és Marokkó lakossága is nagy belső piacot alkot. Ezek az országok összességében majdnem akkora piacot jelentenek, mint az Amerikai Egyesült Államok. Ha figyelembe vesszük a demográ-

fiai előrejelzéseket, 25 éven belül kb. 400 millió ember tartozik majd az arab világhoz, több mint a jelenleg már 15 országot magában foglaló Európai Unió lakossága. A gyors népességnövekedés a déli térségben – amennyiben vásárlóerő-növekedéssel is párosul – kedvezően befolyásolhatja az EU pozícióit, abban az esetben, ha sikerül megszerezni és megtartani ezeket a piacokat.

Érdekes tanulságokat tartogat a „mediterrán nem uniós országok” (MNMCs – Mediterranean Non-Member Countries) gazdasági és foglalkoztatási szerkezetének vizsgálata.

3. táblázat

A nem EU-tag mediterrán országok lakossága és gazdasága

Ország	GDP reálnövekedése 1980–1990	Lakosság növekedése 1980–1990	Gazdaságilag aktív lakosság megoszlása 1990-ben (%)			A GDP megoszlása termelési áganként (1990)		
	(%)	(%)	Mezőgazdaság	Ipar	Szolgáltatás	Mezőgazdaság	Ipar	Szolgáltatás
Algéria	2,7	3,0	17	31	46	13	47	40
Líbia	-5,4	4,1	19	28	53	4	63	32
Marokkó	4,3	2,7	52	21	27	16	33	51
Tunézia	3,4	2,5	26	34	38	16	32	52
Málta	3,1	-0,5	0,4	5,6	94	4	5,6	94
Ciprus	6,0	1,1	14	28	52	7	28	52
Törökország	5,5	2,4	49	21	30	18	33	49

Forrás: ILO Yearbook of Labour Statistics, Geneva, 1985, 1987, 1991.; World Bank, World Development Report 1992, Washington D. C. 1991.

Mi tehát a tényleges oka annak, hogy akut válság alakult ki a legtöbb ország gazdaságában, s melyek azok a tényezők, amelyek leginkább hátráltatják a gazdasági fejlődést? A legfontosabb okokat a következőkben kereshetjük.

A legnépesebb országok lakosságának többsége a mezőgazdaságból vagy a szolgáltatásokból él (Marokkó, Egyiptom, Törökország), ez egyúttal rámutat az iparban foglalkoztatottak csekély arányára is. A mezőgazdaság hatékonysága alacsony, a termelés túlnyomórészt kis családi farmokon, gyér öntözéssel folyik. Az egy főre eső mezőgazdasági termelés a '80-as években alig változott, Algériában és Tunéziában némileg csökkent. A demográfiai robbanás következtében a térség országai jelentős élelmiszer-behozatalra szorultak (hús, cukor), aminek az értéke néhány esetben az import 20–30%-át is kitevette. Ezen a területen Algéria jár élen a nem EU-tag mediterrán országok között, összes exportjának 31%-át fordítja mezőgazdasági termékek vásárlá-

sára, de ugyancsak jelentős Libanon (33%), Líbia (23%), Egyiptom (22%), Jordánia (21%), valamint Szíria (20%) hasonló mutatója is.

A mezőgazdasági importot néhány országban az export képes ellensúlyozni. Jelentős szerepet játszanak a világ déli- és szárított gyümölcs-, paradicsom-, burgonya-, dohány-, gyapot- és olívaolaj-kereskedelmében. Ugyanakkor az unióbeli déli országok jelentik a legnagyobb versenytársat e termékek európai piacán. Figyelembe véve, hogy a nem unióbeli országok export-bevételének 10–20%-a a fenti termékek exportjából származik, a kapcsolatok alakulása szempontjából nem lebecsülendő tényező, hogy mennyire sikerül az EU bővülése után is megtartani a piacokat.

A nem uniós mediterrán országok ipari termelésének részesedése a GDP-ből kétszer nagyobb, mint a mezőgazdaságé. Néhány országban azonban az ipari termelés nagy részét a bányászat (olaj, foszfát) adja, míg másokban a munkaerőigényes könnyűipar, az élelmiszer-, a textil- és ruha-, illetve bőripar a jelentős. Néhány országban az ipari termelés egy részét az OECD-országokból kitelepített erősen környezetszennyező (cement, műanyag, bőr) iparágak szolgáltatják.

Általános jellemzőjük, hogy a termelés hatékonysága kicsi, nehéziparuk tőkeigényes, és hiányoznak az ország energiaszükségletét fedező források is. Szinte nem létezik a „high-tech” ipar, amely a magasan képzett munkaerőt alkalmazná, így nem meglepő, hogy az északi országok adják az egész térség ipari termelésének 95%-át, s ezen belül Franciaország, Olaszország és Spanyolország részesedése 85%.

A legjelentősebb gazdasági ágazattá a térségben a szolgáltatóipar vált, a GDP-hez való hozzájárulása eléri a 40–50%-ot. A turizmus dinamikus fejlődése következtében az innen származó bevételek az import 10–20%-át fedezik, ez a növekedés ellenére sem veheti fel a versenyt a hasonló francia, spanyol vagy olasz lehetőségekkel.

A nem EU-tag mediterrán országok kereskedelmét a deficit és a függőség jellemzi. A szolgáltatások exportja és a külföldön dolgozók hazautalásai néhány országban (Algéria, Egyiptom, Líbia, Marokkó) kulcsfontosságú a gazdasági egyensúly szempontjából. (Pl. a marokkói vendégmunkások átutalásai az ország exportjának közel 50%-át tették ki, és majdnem fedezték az ország külkereskedelmi hiányát 1990-ben.) A történelmi hagyományok, a kétoldalú szerződések és az arabközi kereskedelem hiánya a térség nem EU-tag országait az Európai Uniótól nagymértékben tette függővé. 1991-ben a Maghreb-országok exportjának több mint 60%-a Nyugat-Európába irányult. Algéria és Tunézia esetében ez elérte a 70%-ot, sőt Líbia esetében a 83,8%-ot. Bár a Maghreb az EU importja számára is fontos térség – különösen a nyersolaj, gáz és foszfátok területén –, a legfontosabb mediterrán ország, Izrael is csak a 21. helyet foglalta el (1,2%) 1993-ban az EU kereskedelmi rangsorában. E rangsorban Algéria a 27. (1,0%), Líbia a 30. (0,9%) és Marokkó a 32. (0,8%).

4. táblázat

A mediterrán országok exportszerkezete (1987)

Ország	Mezőgazdaság	Bányászat	Ipar
Algéria	0,4%	97,9%	1,7%
Ciprus	32,1%	8,4%	59,5%
Egyiptom	11,3%	54,3%	34,4%
Izrael	9,4%	5,2%	85,4%
Jordánia	14,8%	37,2%	48,0%
Libanon	27,5%	12,0%	60,5%
Líbia	-	-	-
Málta	4,6%	1,9%	93,5%
Marokkó	27,6%	23,7%	48,7%
Szíria	4,2%	89,2%	6,6%
Tunézia	12,7%	26,6%	60,7%
Törökország	25,2%	8,5%	66,3%

Forrás: A Tovias: *The Mediterranean Economy. In Europe and the Mediterranean.* (Ed.: P. Ludlow.) London, Brassey's, 1994. 37. p.

A fenti adatok két fontos tényezőre világítanak rá: annak ellenére, hogy a Maghreb-unió 1989-től létezik, mint közösségnek nem sikerült igazi együttműködést kialakítania. Kétség sem férhet hozzá, hogy a négy nagy gazdasággal rendelkező ország egymást kiegészítő előnyökkel rendelkezik. Líbia és Algéria mint energiaszállító, Algéria – kiegészülve Tunéziával és Marokkóval – mint fejlődő ipari gazdaság, Tunézia és Marokkó pedig mint mezőgazdasági exportőr vehetné ki részét a regionális gazdasági együttműködésből. Az integráció lényegében megmaradt politikai szinten, hiszen a MNMCs egymás közötti kereskedelme alig éri el a félmilliárd dollárt. A másik tényező, amely az együttműködés ellen hat az, hogy az Európához való – még egyoldalú – kapcsolódás is a modernizációt erősíti. Másik alternatívát az iszlám jelentene, de ezt, mind a jelenlegi politikai elit, mind az európai országok elvetik.

Az 1980-as évektől kezdődően kísérletek történtek exportorientált termelés létrehozására. Tunézia és Marokkó járt élen e tekintetben, s napjainkban Algéria is ilyen irányban kísérli meg átalakítani gazdaságát. A fejlett országok gazdasági versenye is ezt a folyamatot segíti, hiszen a dél-mediterrán térség bizonyos előnyökkel rendelkezik: olcsó a munkaereje, és nyersanyaga is van. Ezek a relatív előnyök egyrészt beruházásokra ösztönzik a fejlett országokat

a textil-, bőr- és vegyipar területén, másrészt a világpiacon is versenyképessé teszik termékeiket.

A Nemzetközi Valutaalap nyomására kezdeményezett gazdasági reform napjainkra elvesztette lendületét. Az algériai kormány elképzelései szerint a reform 6-7 éven belül meghozza eredményét, s a helyzet a gáz- és olajexport 60–70%-os növekedése következtében javulni fog. Marokkó és Tunézia szintén a Valutaalap előírásait követi. Tunézia, amely a térségben élen jár a privatizáció területén, az utóbbi években 6,6%-os GDP-növekedést produkált. Az infláció értéke 15 és 40% között mozog a térség országaiban.

A munkanélküliség aránya növekvő tendenciát mutat, jelenlegi szintje a munkaképes lakosság 15 és 30 százaléka közötti értéket mutat, s akiknek nagy része 30 évnél fiatalabb. A '80-as évek végén, a '90-es évek elején Algéria 100 ezer új munkahelyet hozott létre, de ez csak fele a tervezettnek. Tunézia a növekedés ellenére a szükséges 75 ezer munkahely helyett csak 45 ezret tudott létrehozni. A magas munkanélküliség tömeges migrációhoz vezetett, amely főleg Franciaországba irányult. A fiatalok munkanélkülisége a legnagyobb probléma, s melegágyul szolgál a radikális iszlám mozgalom számára, elősegíti a korrupció továbbélését, és generációs konfliktusokat okoz.

A gazdasági liberalizáció, költségvetési, pénzügyi, kereskedelmi szabadpiac megteremtése, a privatizáció és a külföldi befektetések az egyes országok sajátosságainak megfelelően különböző eredményt hoztak. E radikális változások egyik lényeges hatása, hogy kiéleződtek az ellentmondások a generációk, a régiók és a társadalmi csoportok között.

5. táblázat

Beruházások és adósság a mediterrán országokban (1992)

Ország	Beruházások (millió USD)	Adósság (milliárd USD)
Algéria	12	26 813
Egyiptom	459	40 517
Jordánia	41	7 183
Libanon	–	1 812
Mauritánia	2	2 138
Marokkó	424	21 305
Szíria	330	19 016
Tunézia	379	8 475
Törökország	844	55 605

Forrás: World Bank, Debt Tables 1994, Washington, pp. 200–201.

Az EU különböző segélyekkel próbálja könnyíteni az átmenet hatásait, abból a megfontolásból kiindulva, hogy ha a folyamat társadalmi dimenzióit nem veszik figyelembe, az egész liberalizáció sikerét kockára teszik.

6. táblázat

Az EU szerepe a Maghreb-országok kereskedelmében 1990-ben (%)

Ország	Export	Import
Algéria	55,6	37,0
Líbia	83,2	22,3
Mauritánia	35,4	44,6
Marokkó	33,7	57,1
Tunézia	34,8	56,6
Összesen	53,5	38,1

Forrás: World Bank, World Development Report 1992, Washington D. C. 1991.

A Maghreb-országok fontos kereskedelmi partnerei az európai országoknak. A kereskedelmi forgalom értéke 65 milliárd dollár, ezen belül az EU-tagországoké 5–7 milliárd dollár. Annak ellenére, hogy az EU külső kereskedelmi forgalmából csak 4%-kal részesülnek, jelentőségük sokkal nagyobb annál, mint amit a számok sugallnak. Algéria gázexportja az 1985-ös értékhez viszonyítva megháromszorozódik (7000 m³) azzal, hogy a közeljövőben működésbe lép a Maghreb-Európa-gázvezeték (Algéria-Marokkó-Spanyolország). Algéria és Olaszország 1991-ben megállapodásra jutott, hogy 2000-ig megkétszerezi a két ország között 1983-ban épített gázvezeték kapacitását. Ezek a beruházások megnövelhetik az európai vállalatok érdekeltségét, hogy áthelyezzék tevékenységük egy részét az olcsó munkaerővel rendelkező Maghreb-térségbe.

A migráció mint biztonsági tényező

Az észak-afrikai országok másik jelentős problémáját a demográfiai robbanás jelenti. Harminc éven belül a lakosságuk megkétszereződik, s már jelenleg is a népesség több mint 50%-a 15 év alatti, az évi átlagos növekedési ütem 2,3% fölött van. Ez azt jelenti, hogy a GDP-növekedésének is legalább ilyen mértékűnek kellene lennie ahhoz, hogy a lakosság életnívója ne csökkenjen.

Az észak-déli migrációnak századunk elejétől kezdve vannak hagyományai, ezek a kolonizációs politikának természetes velejárói. Az 1960-as évekig azonban a tömeges migráció kérdésével egyedül Franciaország szembesült,

hiszen nemcsak az afrikai, hanem az európai migráció célállomása is volt. A dél-európai diktatórikus rendszerek megszűnése, majd az ezt követő gazdasági fejlődés Spanyolországot, Portugáliát és Olaszországot is vonzó cél-országgá tették. Napjainkban mintegy 2,3 millió észak-afrikai származású bevándorló dolgozik Európában. Ezzel párhuzamosan folyamatosan nő a más térségekből – főleg a szubszaharai övezetből – bevándorlók száma is: Franciaországban számuk mintegy 150 ezerre, Olaszországban 50, Portugáliában 30 ezerre tehető.

7. táblázat

Adatok a mediterrán lakosságról I.

Ország	Terület (km ²)	Lakosság (millió)	15 év alatti lakosság (%)	Munkával rendelkezők aránya (össz. %)	Kalászosok import- hányada	Migránsok hazautalásai a GDP %-ában
Algéria	2 381 741	27,815	43,6	23,9	59,3	0,5
Líbia	1 757 000	5,225	45,8	23,7	87,2	
Mauritánia	1 030 700	2,270	44,6	33,8	79,6	-1,6
Marokkó	458 730	27,606	40,5	31,7	51,2	7,8
Tunézia	154 530	8,757	37,5	32,7	29,8	3,7

Forrás: Country Profile – Maghreb Countries. Eurostat, Brussels, 1994.

A migrációs nyomás három tényezőre vezethető vissza: (1) A Maghreb-országokat 1980 óta sújtó gazdasági válságra, amelynek következtében tovább nőtt a gazdasági különbség a mediterrán északi és déli peremországai között. A válság – melynek legfontosabb összetevőit az előző fejezet tárgyalja – nemcsak a szűken vett térséget sújtotta, de hatásai sokkal jelentősebbek az alkalmazkodni kevésbé tudó, gyengén fejlett országokban. (2) Változott a migráció természete. Az ideiglenességet egyre inkább felváltja a hosszabb távú munkavállalás, aminek következtében a korábbi „vendégmunkás” egyre inkább integrálódik a befogadó ország társadalmába, s a családegyesítés lehetősége kevésbé ösztönzi arra, hogy visszatérjen korábbi hazájába. Az 1980-as évek honosítási eljárásai további lehetőséget biztosítottak a családegyesítésre, s a magas születési szám következtében a migránsok új nemzedéke jött és jön létre. (3) A hidegháborút követő időszakban a Maghreb-térség versenyre kényszerült Közép-Európával. Ezek az „új” európai országok mint a jövőendő Európa gazdasági és politikai intézményeinek potenciális tagjai szívesebben látott partnerek számos területen. A fejlettebb munkaerő, infrastruktúra, a hasonló kulturális és történelmi gyökerek fokozzák e vonzalmat, s jelentős forrásokat vonnak el más térségek fejlesztési forrásaiból.

Ezek a tényezők teszik szükségessé a migrációs politika újraértékelését. Az átmeneti időszakban a kérdés szempontjából három területre kell figyelemmel lenni: az identitásra, a biztonságra és az együttműködésre. Ezek elemzése elősegítheti a követendő stratégia kidolgozását. Vigyázni kell azonban arra, hogy könnyű, de nem mindig hasznos riadót fújni a migráció miatt, s bizonyos esetekben veszélyes is lehet, hiszen hivatkozással szolgálhat a különböző rasszista mozgalmak számára. Az EU számára fontos, hogy folytassa azt a politikát, amellyel segíti a dél-mediterrán országok fejlődését. Bizonyos nagyságú vendégmunkaerő Európában mindkét fél számára hasznos és fontos lesz.

Az identitás kérdését a kulturális különbség teszi fontossá. Jól nyomon követhető, hogy az Európán kívülről érkező emigránsok döntő többsége muzulmán környezetből érkezik, s új hazájában gyökeresen eltérő kulturális szokásokkal találkozik. Az európai iszlám jelenlétét mi sem teszi reálisabbá, mint az, hogy az Európai Unió három legjelentősebb országában az iszlám a második legjelentősebb vallás. Magában az EU országaiban jelenleg mintegy 7 millió muzulmán él, s jelentős részük az illető ország állampolgára.

Világszerte mind erősebben jelentkezik a nemzeti identitás mint összetartó eszme, és a másság óhatatlanul ellenreakciókat gerjeszthet. A növekvő számú bevándorló fokozza annak kockázatát, hogy a társadalom aktív ellenállást tanúsít, ezért ez politikai problémává válik. Kérdéses, hogy a maastrichti szerződés „közös értékekről” szóló ajánlásának megfogalmazásakor mennyire tekintették közös értéknek az európai iszlámot, holott jelen van, s része az európai kultúrának.

Természetesen ha az identitás fontos kérdés, a biztonság még inkább az. Az utóbbi években teret nyert biztonsági gondolkodás egyik területét képezte a migráció jelentette kihívás. Egyrészt a fogadó ország belső viszonyaira gyakorolt hatása miatt, másrészt nemzetközi vonatkozásban: a katonai tényezők háttérbe szorulásával párhuzamosan mind nagyobb fontosságot kapnak a biztonság gazdasági, környezetvédelmi és kulturális összetevői. Nem új megközelítési mód az sem, amely szerint a migráció legjobb esetben kockázat, a legrosszabb esetben viszont, mint „ötödik hadoszlop, a fenyegetés forrása”.

A valóságban a helyzet közel sem ennyire veszélyes, mert új környezetben a bevándorló fokozatosan elveszíti politikai és gazdasági kapcsolatát a szülőföldjével, de vallását, kultúráját igyekszik megtartani, miközben életmódjában, szokásaiban fokozatosan közeledik a befogadó országhoz.

Egyes vélemények szerint „a XXI. század az iszlámot újra Bécs kapuinál találhatja, vagy mint emigránst, vagy mint terroristát, ha ugyan nem hadsereget”. A fenyegetés azonban nem ilyen közvetlen. A kelet-nyugati enyhülés után az ellenség csak délről jöhetett. A reális veszélyt azonban nem az esemény, hanem az okok jelentik. A dél-mediterrán térség gazdasági fejlettsége és társadalmi feltételei szolgáltatják az iszlám radikalizmus táptalaját. Ennek

felszámolására az érintett országok önmagukban nem képesek, szükségük van a fejlettebb térségek segítségére, a politikai, gazdasági együttműködésre.

A migráció és az együttműködés összetartozó fogalmak, s egyaránt gyakran használják mind a déli, mind az északi perem országaiban. Az összetartozás egyrészt történelmi, hiszen a hagyományos kapcsolatok elősegítik a célország megválasztását, a közös nyelv szinte elengedhetetlen az első lépések megtételéhez. Együttműködés nélkül csekély a remény arra, hogy a fejlett és fejletlenebb térségek közötti különbség ne nőjön tovább. A cél az, hogy olyan körülményeket teremtsenek a déli országokban, amelyek képesek megtartani az ottani munkaerőt. A befektetésekhez azonban politikai stabilitás szükséges, amely a térség egyes országaiban hiányzik. Ugyanakkor a fogadó ország magatartása is ambivalens: a beruházások növelik a politikai és gazdasági stabilitást, de ezzel párhuzamosan nő az ország függősége is. Másrészt a növekvő emigráció növekvő haszonnal jár az ország számára, hiszen a hazautalt pénz nemzetgazdasági szempontból is jelentős.

8. táblázat

Adatok a mediterrán lakosságáról II.

Ország	Lakosság növekedése		Városi lakosság aránya (%)	Felnőtt kori írástudatlanság (%)
	nagysága	rangsora		
Marokkó	554	117	47	40,6
Algéria	732	85	53	57,4
Tunézia	763	75	56	62,8
Líbia	768	73	84	72,4
Egyiptom	613	107	44	49,1
Izrael	907	21	91	-
Libanon	675	101	86	-
Szíria	761	78	51	67,7
Törökország	792	66	64	80,5

Forrás: United Nations, Human Development Report, 1995.

A megosztottság jelei világosan kivehetők a térség északi és déli részének fejlődésében, de tovább fokozza ezt az európaiak mind elutasítóbb migrációs politikája. Az egyik legjelentősebb bizonytalansági tényező az európai és a nem európai demográfiai struktúra közötti mély eltérésben található. A népességnövekedés minden gazdasági fejlődésre utaló mutatót kiolt, így rövid távon a gazdasági gondokkal küzdő államok nem képesek megoldást találni e problémára. A lakosság több mint 50%-a 15 év alatti, s egyre jelen-

tősebb problémát okoz az a versenyfutás, amelyet az iskolázottságért, az állásért és más lehetőségek eléréseért folytatnak egymás között, illetve az idősebb korosztályokkal. A magas munkanélküliséget tovább fokozza a nyugat-európai menekülési útvonalak lezárása. Az európai munkanélküliség és a kelet-európai migráció növekedésével a helyzet tovább romlott. Ezzel kapcsolatban írja a *The Times*: „A Mediterráneum Európa számára olyan, mint ami a Rio Grande az Amerikai Egyesült Államok számára.”

Az iszlám

A terrorizmus a következő olyan biztonsági fenyegetés, amely a térség egyéb problémái miatt akuttá válhat, függetlenül az ország földrajzi helyzetétől. A legjelentősebb terrorista szervezetek a térségben találhatók. Tevékenységük fő területe: Törökország, Egyiptom és Algéria, de megtalálhatók Korzikán, Szardínián, sőt Spanyolországban is. A mediterrán terrorizmus ideológiai gyökereit kutatva találhatunk közöttük nacionalistát, regionális szeparatistát, vallási fanatikust és egyszerű gonosztevőt is. A célok, az ideológiák és a módszerek sokszínűsége, a szervezetek mennyisége jelzi a probléma sokrétűségét és megoldatlanságát a térségben.

Annak ellenére, hogy a terrorizmus sokszor helyi vagy regionális sérelmeken alapul, az esetek jelentős részében nem tisztel határokat. Sok hivatkozást találunk arra vonatkozóan, hogy Irán, Irak vagy Líbia támogatja a terrorizmust, míg a másik oldalról Izrael megtorló lépéseit – amelyek sokszor nemzetközi határokat lépnek át és emberi jogokat sértenek – is a terrorizmussal azonosítják. A probléma titkos jellegéből adódóan sokszor összefonódik a nemzetközi bűnözéssel, az illegális fegyverkereskedelemmel és a kábítószer-csempészéssel.

Az iráni iszlám forradalom óta a fundamentalizmus különböző formában minden muzulmán államban jelen van. A két leginkább fenyegetett térségbeli országban – Algéria, Egyiptom – az erőszakos cselekmények szinte mindennaposak. Az állam és a fundamentalisták közötti összecsapások következtében nőtt az erőszak, és a kormány növelte elnyomó intézkedéseit. A mindkét oldalról megnyilvánuló erőszak veszélyezteti az ország stabilitását, s csökkenti az európai országok együttműködési készségét a belső problémák megoldása érdekében.

Az iszlám terjedése három szempontból lehet fenyegető a nyugati országok számára: a gazdasági kapcsolatok – elsősorban az energiahordozók – szempontjából; a radikális iszlám csoportok befolyásának növekedése az európai muzulmán közösségekben; és egyes országok fegyverkezése is veszélyt jelenthet, mind regionálisan, mind globális méretekben.

Az iszlámot hajlamosak voltunk monolitikus tömbként kezelni, azonban sokféle iszlám létezik. Minden társadalom sajátos tradíciókkal rendelkezik,

és másként értelmezi az iszlámot, különösen fontos, hogy számításba vegyük a különböző politikai értelmezés, az egyes irányzatok közötti különbséget.

Az iszlám és a politika kapcsolatának is számtalan dimenziója van. Az állam és a vallás több évszázados története során kibogozhatatlanul összekapcsolódott, szövetséget képezett egymással, és különösen ebben az évszázadban az iszlám eltávolodott (eltávolított) a politikai hatalomtól, de a társadalomban, különösen a családban megőrizte befolyását. A muzulmán országokban megnőtt az igény az iránt, hogy érvényt szerezzenek az iszlám szokásoknak, s ezzel párhuzamosan eltávolodjanak az európai értelemben vett világ törvényeitől. Ez a törekvés megfigyelhető a francia és az angol muzulmán (Sharia) közösség törekvéseiben is.

Mind Nyugat-Európában, mind néhány közép-keleti országban sokan osztják azt a véleményt, hogy a fenyegetést nem is annyira az iszlám jelenti, hanem annak a radikális politikai és gazdasági filozófiának az alkalmazása, amely kihívást jelent a jelenlegi kormányok számára. Ennek következtében a Nyugat nem a világi iszlám létrejöttében érdekelt, hanem inkább abban, hogy – tekintet nélkül a kormány ideológiai arculatára – fenntartsa a nyugati érdekeket védelmezőket.

Az iszlám térnyerését nagymértékben segítették a diktatórikus rendszerek és a szegénység, a háborúk kiábrándulttá tették az embereket, s csatlódtak abban az ideológiában is, amely gazdasági fejlődést, politikai részvételt és regionális egységet, s bizonyos esetekben Izrael megtelepedését ígérte számukra. Mindez elmaradt, s ezzel a muzulmán önképet rombolta le. Ennek a képnek az újraformálásában játszik nagy szerepet napjaink iszlámja. A kétpólusú világrend felbomlása következtében megszűnt az arab világ köztes helyzete – ami lehetővé tette a két szuperhatalom közötti manőverezést –, ennek következtében a cserbenhagyás érzete alakult ki a helyi politikai elitben.

Bizonyos séma figyelhető meg az iszlám csoportok tevékenységében és fejlődésében. A '70-es és '80-as években a rezsimok erősítették tevékenységüket arra számítva, hogy ellensúlyt képezhetnek a baloldali – Egyiptom esetében a baloldali és nasszerista – csoportokkal szemben. Az Izrael által elfoglalt területeken a tel-avivi kormány a PLO (Palesztin Felszabadítási Szervezet) befolyását próbálta csökkenteni e csoportok támogatásával. A legtöbb esetben az iszlám csoportok megőrizték önállóságukat, vagy új formában jelentkeztek, és annak ellenére fennmaradtak, hogy az egyes kormányok kísérletet tettek a legszélsőségesebb elemek elnyomására, vagy a mérsékelt elemek integrálására.

Közös vonások figyelhetők meg az egyes csoportok céljaiban is. Ideológiájuk alapja az iszlám, politikai céljuk az iszlám állam létrehozása. Taktikájuk elég széles körű; magában foglalja a „jóléti programok” támogatását, a péntekenkénti szabad igehirdetést, az egyetemi hallgatók toborzását, a politika szereplőinek meggyilkolását, sőt Egyiptomban a turisták ellen elkövetett merényleteket is. Izgatás, erőszakra való buzdítás (főleg a városokban) s

kísérlet sztrájk kirobbantására szintén része a taktikájuknak. Saját akcióikat legitim válasznak tekintik az állam hosszú időn át ellenük folytatott erőszakos intézkedéseire, míg az állam részéről ezek a biztonsági fenyegetésre adott választ jelentik. Néhány arab ország – Egyiptom, Algéria, Tunézia és Szaúd-Arábia – annak érdekében, hogy felszámolja az iszlám csoportokat, politikai és biztonsági területen is összehangolja tevékenységét.

Az iszlám fő ereje abban gyökerezik, hogy aktív tevékenységet folytat a társadalmon belül, üzenete nem marginális, s ennek következtében jelentősen nőtt a vallási buzgalom. A Maghreb-térségben, Egyiptomban, Jordániában és a megszállt területeken az iszlám uralja az emberek gondolkodását, legfőképpen a lakosság legnagyobb hányadát alkotó fiatalokét. A kormányok annak érdekében, hogy ellenőrzésük alatt tartsák a helyzetet, támogatják a mérsékelt irányzatok terjedését, s ezáltal hallgatólagosan hozzájárulnak az egész társadalom iszlamosításához. Egyiptomban például a kormány ellenőrizte médiát a vallási témák uralják, felismerve azt, hogy a társadalomban megnövekedett az igény a vallás tanításai iránt.

A hatalmas gazdasági és társadalmi problémák, a világi alternatívák nyilvánvaló csődje megkönnyítik az iszlám számára a békés és erőszakos fellépés közötti határ átlépését. A kormányok pedig futnak a be nem váltott ígéreteik – gazdasági fejlődés, politikai részvétel – után.

Jelenleg a radikális iszlám – Irán és Szudán kivételével – többségében csak mint ellenzéki erő képes fellépni a kormány ellen, de ha hatalomra kerülne, ugyanazokkal a problémákkal találná magát szemben, amelyek eddig is sújtották a társadalmat. A helyzet reális felmérése valószínűleg mérsékli őket, de a nyugati kormányok gazdasági és politikai nyomása Nyugat-ellenes politikára kényszerítheti őket.

A „kemény” regionális kockázatok forrásai

A mediterrán térség békéjét és stabilitását fenyegető tényezők között jelen vannak a szomszédos térségek gyorsan változó konfliktusai is. E konfliktusok áthatják az egész térséget, Nyugat-Szaharától, Algérián át Izraelig, majd folytatódva a Balkánon, Cipruson, de geopolitikailag tágabb értelemben, a válságzóna magában foglalja a közel-keleti térséget is. A felsorolás nem lenne teljes, ha nem tennénk említést a fejlettebb országokat sújtó problémákról: például a korzikai és az északolasz szeparatizmus, a baszk függetlenségi törekvések, Gibraltár máig rendezetlen státusa, vagy a spanyolok félelme, hogy Marokkó visszaszerzi Ceutát és Melillát. E problémák megoldása magában rejtje a fegyveres konfliktusok veszélyét is.

A nemzetközi határok problémája mint a biztonságot fenyegető tényező jól ismert a mediterrán térségben. A legjellemzőbb példa e vitákra az Izrael és

szomszédai (Libanon, Szíria és Jordánia) közötti feszültség, de a Csád és Líbia közötti fegyveres konfliktus mögött is részben határprobléma húzódott meg. A megosztott Ciprus állandó vitaalapot szolgáltat a török–görög viszonyban, amit még tovább bonyolít a két ország között megoldatlan tengeri és légi határ problémája. A több mint 20 éves múltra visszatekintő vita csak azért nem csapott át többször is fegyveres konfliktusba, mert az Amerikai Egyesült Államok fellépése megakadályozta azt.

A régióban kulcsproblémát jelent a vízforrások szűkössége, kivétel ez alól Franciaország és Törökország, de Izraelben, Jordániában, Egyiptomban, Líbiában és Máltán az egy főre eső vízfelhasználás világviszonylatban a legalacsonyabb. A népesség gyors növekedése és a fokozott ipari és mezőgazdasági célú felhasználás tette sürgősen megoldandóvá ezt a problémát, különösen a déli és keleti térségben. Ahogy a helyzet romlik, egyre nagyobb az esély arra, hogy a folyók vízkészletének megoszlása miatt újabb nemzetközi konfliktus robbanhat ki. *Butrosz Gáli* szerint a „következő háború Közép-Keleten nem a politika, hanem a víz miatt fog kirobbanni”. Napjainkban három potenciális konfliktusforrás létezik: a Jordán, a Tigris és az Eufrátesz, valamint a Nílus vízgyűjtője. Bár nem ilyen súlyos, de ugyanez a probléma figyelhető meg a spanyol–portugál viszonyban is; a spanyolok vízi erőművet kívánnak építeni a Tajo folyón, amely mindkét ország gazdasága számára fontos.

Kézenfekvő – és katonailag értelmezhető – konfliktusforrást jelent a hagyományos és tömegpusztító fegyverek elterjedése. Különböző okokból – nagyhatalmi szövetség, az adott politikai rendszer válsága, a fegyveres erők szerepe az országban vagy a regionális hatalmi törekvés – a legtöbb ország gazdasági nehézségei ellenére is jelentős anyagi forrásokat biztosít katonasága részére. Néhány ország még tömegpusztító fegyverekkel is rendelkezik, vagy kísérletet tesz azok megszerzésére. Franciaország és Izrael atomhatalom, s az Amerikai Egyesült Államok és Oroszország is rendelkezik olyan hordozókkal, amelyek feltűnhetnek a térségben. E fegyverek elterjedése reális fenyegetést teremt a régióban, különösen Líbia, Irán és Irak esetében. A nukleáris fegyverek elterjedése potenciális veszélyt jelent, a vegyi fegyverek jelenléte azonban már konkrét, napjainkban is létező veszélyt hordoz magában. A térségben a világ vegyi fegyverekkel rendelkező országainak koncentrációja figyelhető meg: Franciaország, Líbia, Egyiptom, Szíria, Izrael, Irak és Irán közismerten rendelkezik ilyen típusú fegyverekkel.

A proliferáció problémája

Amíg a mediterrán medence északi térségében a szubrégiók konfliktusaiban a hagyományos fegyverek domináltak, addig az észak–dél szembenállásban a tömegpusztító fegyverek jelentenek kihívást.

A kelet–nyugati kapcsolatok demilitarizálása nagyobb lehetőséget biztosított – főképpen Spanyolország, Olaszország és Törökország számára – a regionális érdekek kifejezésére. Törökország szinte kulcsfontosságúvá vált a Mediterráneum keleti részében (a boszniai és a koszovói háború, valamint a kaukázusi volt szovjet köztársaságok kapcsán). Olaszország szerepére is a kettőség jellemző, hiszen mind Közép-Európában, mind Észak-Afrikában igyekszik növelni befolyását. Spanyolország helyzete egyértelműbb, az országot érő kihívások délről a legfenyegetőbbek.

Az európai hagyományos fegyverek csökkentéséről rendelkező szerződésnek megfelelően és a szovjet csapatok kivonása következtében, Európában stratégiai egyensúly alakult ki, amelyen belül Törökország jelentősen megerősödött. A szerződés rendelkezései azonban nem érintették a haditengerészeti, és az ehhez tartozó repülő erőket. Így a fegyverzet-ellenőrzés nem jelent automatikusan megnövekedett biztonságot a dél-európai országok számára. Gondoljunk csak a görög–bolgár–török ellentétekre vagy szélesebb értelemben a mediterrán térség északi és déli országai közötti szabályozatlanságra a hagyományos és nem hagyományos eszközök területén. A dél–dél kapcsolatok hasonló aspektusait is a szabályozatlanság jellemzi. Nemzetiségi és etnikai konfliktusok, területi viták, fegyverkezési verseny és hatalmi versengés osztja meg a térség népeit, országait.

A hidegháború vége új biztonsági kérdések elé állította a kis országokat: szövetségi kapcsolatokon keresztül vagy önálló katonai programok keretében gondoskodjanak biztonságukról. Fokozta ezt a biztonsági problémát az is, hogy az eddigi fenyegetettség helyét olyan, különböző típusú kockázati tényezők foglalták el, amelyek megoldására a régi szövetségi struktúrák nem voltak alkalmasak. A szuperhatalmak lemondtak arról a regionális biztonsági patrónusi szerepről is, amelyet a hidegháború időszakában gyakoroltak. Kevés esélye van annak, hogy a regionális fegyverzet-ellenőrzési programok vonzóak lesznek a térség számára, figyelembe véve azt az egyre szélesebb körben elterjedő nézetet, hogy a fegyverzet-ellenőrzés nem növeli a regionális biztonságot. A fegyverek új generációja valószínűleg sokkal vonzóbb lesz annál, hogy ezek ellenőrzésére törekedjenek a kormányzatok.

A mediterrán térségben napjainkban jelentkező legnagyobb biztonsági problémát a nem hagyományos fegyverek lassú, de folyamatos elterjedése jelenti. Szemben a hidegháború időszakával e rendszerek használatával kapcsolatban az új „tulajdonos” országok vezetői kevesebb gátlást tanúsítanak. Két irányzat figyelhető meg ezzel kapcsolatban: olyan hazai katonai programok létrehozása, amelyek egyrészt hordozók, másrészt olyan robbanófejek létrehozását célozzák, amelyek meghatározott távolságra, viszonylag pontosan képesek eljuttatni biológiai, nukleáris vagy vegyi tölteteiket. A másik irányzat olyan ballisztikus rakéták és technológiák beszerzésére törekszik a „világpiacon”, amelyek alkalmazhatók az ország regionális céljaira.

Annak ellenére, hogy az érintett országok egy része csatlakozott azokhoz a nemzetközi szerződésekhez és szervezetekhez, amelyek az atomfegyverek elterjedését, illetve az atomenergia békés célokra való használatát hivatott ellenőrizni, a kívül maradók – Izrael – kockázati tényezőt jelentenek a térség más országai számára. 1995-ben a felülvizsgálati és kibővítési konferencián a NPT (Non-Proliferation Treaty)-szerződést korlátlan időre meghosszabbították, de ennek ellenére világméretű elfogadtatása nem ígérkezik rövid és egyszerű feladatnak.

A tömegpusztító fegyverek és hordozóik elterjedésének okait keresve három magyarázat kínálkozik: Izrael, mint az arab országok hagyományos regionális ellenfele, rendelkezik ilyen eszközökkel; a hidegháború után a szovjet kliensállamok (Líbia, Algéria, Irak és Szíria) elvesztették azt a biztonsági garanciát, amit a Szovjetunió nyújtott számukra; és ezek az országok keresik stratégiai súlyukat és befolyásukat, ehhez az ilyen típusú fegyverek birtoklása ígérkezik a legegyszerűbb lehetőségnek.

A hidegháború után az el nem kötelezett országok elvesztették kül- és biztonságpolitikájuk korábbi irányultságát, s legtöbbjük keresi azt a forrást, amely elősegítheti stratégiai befolyásuk növekedését. Néhányuk ezt regionális integrációval, míg mások tömegpusztító eszközök birtoklásával próbálják megszerezni. Algéria ilyen törekvéseire mutat rá az az interjú, melyben egy volt magas rangú diplomata kijelentette: „Tíz éven belül Afrikában két ország lesz, amelyet komolyan kell venni: Dél-Afrika és Algéria.” (Azóta ez a kijelentés érvényét veszítette, mert mindkét ország csatlakozott az NPT-hez és teljes nukleáris tevékenységüket a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség ellenőrzése alá helyezték.) E kijelentés nem jelentett egyértelmű utalást a nukleáris fegyverekre, sőt valószínűbb, hogy a polgári nukleáris programra utalt, de nem szabad e lehetőséget sem figyelmen kívül hagyni. Már csak azért sem, mert az öbölválság kapcsán felmerült annak a lehetősége, hogy Irak nukleáris anyagot adott át Algériának.

Nemzetközi szinten a nukleáris és ballisztikus technológiák kereskedelme, beleértve a nemzetközi együttműködést is, a régiók közötti stratégiai szövetséget is szolgálhatja, vagy – Huntington szavaival – a „civilizációk harcát” is jelentheti. Ennek kapcsán felmerül, hogy a muzulmán világ vezető erői és Kelet-Ázsia közötti erősödő kapcsolat a közös stratégiai érdeken (a Nyugat elleni fellépésen) vagy gazdasági-kereskedelmi alapokon nyugszik.

Bármi történjen is, a regionális szereplők saját programjaikra úgy tekintenek, mint amely elősegíti az arab, muzulmán világ technológiai fejlődését. A tervbe vett polgári nukleáris erőművek, valamint a kettős hasznosítású vegyi- és űrprogramok lehetőséget biztosítanak az ország nemzetközi tekintélyének emeléséhez a hidegháború utáni időszakban.

A tömegpusztító eszközök és hordozóik megszerzésére irányuló törekvések az egyes eseteket vizsgálva eltérnek egymástól, azonban mégis találhatunk néhány közös vonást.

A Mediterráneum déli térségének országai jelentős belső és külső kihívásokkal állnak szemben, társadalmilag bizonytalanok és néhány esetben erősen militarizáltak. Ilyen körülmények között a tömegpusztító eszközök birtoklása jelentős kockázatot hordoz magában.

Ahogy a térségben nyugatról keleti irányban haladunk, a nemzetek közötti konfliktusok egyre inkább katonai jellegűek, amelyek a tömegpusztító fegyverek birtokában a katonai egyensúlyt és a stratégiai versengést is befolyásolják. A Marokkó és Algéria, illetve a Líbia és Egyiptom közötti regionális versengés, komolysága ellenére sem hasonlítható össze az Irak–Irán közötti konfrontációval vagy a Törökország és Irán, illetve Oroszország és a kaukázusi térség közötti lehetséges konfliktus nagyságával.

Az ellentét Izraellel az észak-afrikai országok retorikájának központi eleme a tömegpusztító fegyverek birtoklására hivatkozáskor.

A katonai tényező szerepe

Észak-Afrika biztonságát vizsgálva – Egyiptomtól Mauritániáig – számtalan egymástól különböző, bel- és külpolitikai tényezőt kell figyelembe vennünk. Egyiptom esetében az arab–izraeli kapcsolatok, Líbia esetében a nacionalista politika, a Maghreb-államok többségében, de főleg Algériában és Mauritániában a társadalmi viszonyok kiélezettsége jelent biztonsági kihívást. A megosztottság egyik legmarkánsabb vonalát aszerint lehet meghúzni, hogy az egyes országok milyen viszonyt alakítottak ki Izraellel. A kiegyensúlyozott kapcsolatok Izraellel több ország felfogásában a közös arab biztonság elárulását jelentik, ez jelentős mértékben hozzájárul az Arab Lígán belüli megosztottsághoz, és az arab országok közötti kapcsolatok rendezetlenségéhez is.

Az egyes országok biztonságfelfogása sem ugyanolyan, mint Európa legtöbb országában, ez a fogalom más-más jelentésű, annak megfelelően, hogy a politikai elit, a fegyveres erők vagy a lakosság szempontjából vizsgáljuk. A stratégiai gondolkodásnak és a védelmi tervezésnek a legtöbb országban nincs hagyománya, s így a figyelem sokkal inkább a biztonságra, és nem a védelemre koncentrál. A fenyegetettségről alkotott felfogásukban a belső stabilitáshiánytól való félelem az elsődleges, szerintük ez megkérdőjelezheti a politikai rendszert, a nemzeti egységet, sőt az állam létét is.

A régió belüli fenyegetés, azaz a szomszédos országok közötti konfliktus valószínűsége kicsi. A legtöbb határvita, amely oka lehet egy esetleges fegyveres konfliktusnak – Nyugat-Szahara és az Egyiptom, illetve Szudán közötti Halaib-háromszög problémájának kivételével – megoldottnak tekinthető.

A régió kívüli külpolitikai kapcsolatok meghatározó elemévé vált olyan partnerek keresése, akik hozzájárulhatnak a gazdasági és a társadalmi válság megoldásához és a radikális iszlám semlegesítéséhez. Ez a tendencia a hideg-

háború után a Maghreb-országok – különösen Algéria, Tunézia és Marokkó – politikájában figyelhető meg. Ennek következtében erősödtek a térségbeli országok kapcsolatai az Európai Unióval, főképpen annak déli tagállamaival, és ezért kapcsolódtak be az észak-afrikai országok az olyan kezdeményezésekbe, mint az „öt plusz öt”, vagy a „barcelonai kezdeményezés”.

A régióbeli országok helyzete lényegesen eltérhet egymástól, így a pontosabb kép felrajzolása érdekében érdemes az egyes országok sajátosságait külön-külön is megvizsgálni, de ez meghaladja e tanulmány kereteit.

Észak-Afrika országai számára a biztonság elsősorban nem az ország védelmét jelenti, hanem sokkal inkább az uralkodó politikai elit hatalmának biztosítását a belső kihívásokkal szemben. Szinte mindegyik országban komoly kihívást jelent a szélsőséges iszlám csoportok jelenléte és fegyveres akciói, a biztonságot mégis inkább a gazdasági és társadalmi problémák veszélyeztetik.

Az országok egymás közötti konfliktusának kicsi az esélye, mert egyrészt a határkérdéseket a nemzetközi jognak megfelelően az elmúlt időszakban sikerült rendezni, másrészt a belső problémák sokkal nagyobb veszélyt jelentenek annál, hogy bármely ország kétes kimenetelű kalandba bocsátkozzon.

A belső nehézségek megoldásához a kormányok nem rendelkeznek elegendő gazdasági forrással, így a konfliktusok megoldásában csak a fegyveres erőkre számíthatnak. Ennek következtében a hadsereg szinte mindegyik országban kulcsfontosságú szerepet játszik a politikai életben és a hatalom gyakorlásában, a civil szereplők ki vannak szolgáltatva az erőszakszervezeteknek.

Az együttműködést szolgáló intézmények

Jelenleg széles körű azoknak a kezdeményezéseknek a köre, amelyek a Mediterráneum keleti és déli térségéhez tartozó országok problémáira keresik a választ: a NATO mediterrán kezdeményezése, az Európai Unió Partnerség Kapcsolat (a Barcelona-folyamat), a NYEU mediterrán kezdeményezése, az EBESZ mediterrán összekötő csoportja, a Mediterrán Fórum, a Fegyverzet-ellenőrzési és Regionális Biztonsági Munkacsoport, a közel-keleti és észak-afrikai gazdasági találkozók, az „öt plusz öt” és a „mediterrán biztonság és bizalom erősítő” találkozó. Ezek közül több is lényegében működésképtelen (ez utóbbi kettő erre a legjobb példa), sok közülük ugyanannak a problémának a megoldására tesz kísérletet, s még a legjelentősebb kezdeményezések is átfedik egymást. Ebben a túlsúlyolt intézményi környezetben az egyik legjelentősebb kérdés az, hogy az egyes intézmények hogyan tudják tevékenységüket megszervezni s növelni hatékonyságukat. A NATO számára is fontos ez, hiszen szinte utolsóként kapcsolódott be a mediterrán térség problémáinak rendezésébe, s talán a legérzékenyebb feladatok megoldása vár rá, amelyek szorosan összefüggnek az arab-izraeli konfliktus rendezésével is.

9. táblázat

Együttműködési kezdeményezések a mediterrán térségben

Intézmények	Célja	Előfeltétel	Hatáskör	Források	Tagság	Kilátás
NATO	Javítsa saját imázsát, elősegítse a kölcsönös megértést és a katonai együttműködést	Az arab világban a NATO rossz imázssal rendelkezik. E kép a párbeszéddel és a katonai együttműködéssel javítható	Biztonság, információ-csere és gyakorlati együttműködés	Korlátozottak	Korlátozottak, 6 ország: Egyiptom, Izrael, Jordánia, Mauritánia, Marokkó, Tunézia (Szíria és Algéria kimaradt)	Kedvező
Európai Unió	A térség stabilitásának megőrzése, a veszélyek megelőzése; új piacok megszerzése	A stabilitás növelése a gazdasági integráció által; biztonsági és kulturális párbeszéd	Gazdaság, társadalom, biztonság katonai dimenzió nélkül	Tekintélyes	A legjelentősebb 15 ország (Szíria és Algéria is)	Jó
Nyugat-Európai Unió (NYEU)	Saját imázsának javítása; a kölcsönös megértés növelése	A NYEU rossz imázssal rendelkezik az arab világban; a hírnév javítható a párbeszéd segítségével	Biztonság és információ-csere	Nagyon korlátozott	Korlátozott (6 ország), Algériával, de Szíria nélkül	Rossz/gyenge
Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)	Kiterjeszteni a szervezet gyakorlatát a mediterrán országokra is	Bemutatni az EBESZ-ben rejlő lehetőségeket; bizalomerősítő intézkedések elősegítése a térségben	Biztonság, információ-csere	Nagyon korlátozott	Korlátozott (5 ország), Algériával, de Szíria nélkül	Kedvezőtlen
Mediterrán Fórum	Nem hivatalos találkozók a közös érdekek megvitatására	Olyan csoport, amely kész megvitatni „érzékeny” kérdéseket is	Gazdaság, biztonság, társadalom	Nagyon korlátozott	Korlátozott (5 ország), Algériával, de Szíria nélkül	Szegényes
Fegyverzet-ellenőrzési és Regionális Biztonsági Munkacsoport	Fegyverzet-ellenőrzést célzó multilaterális fórum; bizalomerősítő intézkedések	A tartós béke a regionális fegyverzet-ellenőrzés és a bizalomerősítő intézkedések függvénye	Biztonság, információ-csere és néhány gyakorlati együttműködési projekt	Korlátozott	Jelentős (12 ország, de Szíria nem résztvevő)	Közepes
Közel-keleti és Észak-afrikai Gazdasági Találkozók (MENA)	Új beruházási lehetőségek teremtése	A stabilitás a gazdasági integrációtól függ	Gazdasági; éves találkozók	Korlátozott	Jelentős (országok és különböző cégek képviselői)	Közepes

A MENA kivételével mindegyik kezdeményezés tartalmaz biztonsági elemet, ami jelzi az európaiak érdeklődését a kérdés iránt. A biztonsági kezdeményezések közül a NATO rendelkezik a legjelentősebb erővel ahhoz, hogy gyakorlati (katonai) együttműködést alakítson ki. Mindegyik európai szervezet tevékenységében a Mediterráneum alárendelt szerepet játszik az európai tevékenységhez viszonyítva. Ez a másodlagos helyzet az oka annak, hogy – az EU kivételével – egyetlen szervezet sem kíván jelentős anyagi forrást fordítani az együttműködésre.

A jövőben elengedhetetlen lesz, hogy a legfontosabb szervezetek összehangolják tevékenységüket, és egymást kiegészítve együtt dolgozzanak a térség problémáinak megoldásában. Napjainkban a fő hangsúlyt a gazdasági tényezőkre kell helyezni, mert e problémák megoldása nélkül az összes erőfeszítés kárba veshet. Az együttműködés szempontjából rendkívül fontos a palesztin–izraeli és általában az arab–izraeli kapcsolatok rendezése.

Az észak-afrikai országok érdekeiről sem szabad megfeledkezniük, csak abban az esetben lesznek hajlandók a tárgyalóasztalnál született megállapodások végrehajtására, ha az számukra is kedvező eredményt hoz. Jelenleg jobban tartanak a belső problémák kiéleződésétől, mint az európaiakkal való megegyezés sikertelenségétől. Az idő mindkét fél számára sürgető: az arab politikai elit a hatalmát kockáztatja, az európaiak számára pedig a stabilitás a fontos. Ha a stabilitás felborul, a problémák rendezésére jelenleg szolgáló mechanizmusok nem lesznek elégségesek.

Magyarország lehetőségei

Magyarország szerepének és lehetőségeinek elemzése során feltétlenül utalnunk kell azokra a történelmi hagyományokra, amelyek az elmúlt évszázadokban a határainktól délre elterülő térségekhez, ezen túl pedig a Mediterráneumhoz kötnek minket.

Azonban azt is meg kell jegyezni, hogy a hidegháború után az országot érő kihívások a déli irányból fenyegetnek. A NATO-csatlakozás lényegesen megkönnyíti annak lehetőségét, hogy hatékonyan tudjunk reagálni ezekre a kihívásokra, hiszen tagként lehetőségeink nagyságrenddel bővülnek ahhoz képest, mintha önállóan kellene megoldanunk ezeket a problémákat.

Tisztában kell lennünk azzal is, hogy a déli szárnyhoz való csatlakozásunk katonai természetű, ugyanúgy felelősek leszünk a szövetség biztonságáért, mintha az északi szárnyhoz tartoznánk. Földrajzi elhelyezkedésünk folytán a Balkán konfliktusai lehetővé teszik számunkra, hogy aktívan bekapcsolódjunk a szövetség válságkezelésébe, hogy bizonyítsuk: nem csak szavakban kívánunk hozzájárulni az európai biztonsághoz. Kétségtávol a déli térség az, amely számos megoldandó konfliktussal fenyeget, kezdve a Balkánnal, majd

folytatva a sort a görög–török ellentétekkel, egészen az előzőekben ismertett tágabb térség puha és kemény biztonsági kihívásaival.

Politikailag cselekvő és felelős magatartást kell tanúsítanunk a szövetségeseinkkel szemben, hozzá kell járulnunk a szövetség belső mechanizmusának fejlődéséhez. Katonailag alkalmassá kell tenni hadseregünket arra, hogy folyamatosan és aktívan részt vegyen a szövetség békefenntartó és válságkezelő misszióiban. Ez egyrészt politikai kérdés, hiszen ha nem akarunk hiteltelenné válni, akkor túl kell lépünk azon, hogy csak egészségügyi és műszaki alakulatokat ajánlunk fel a közös akciókhoz. Pénzügyi kérdés is, hiszen fizetnünk kell a biztonság magasabb szintjéért oly módon is, hogy a közös akciók kapcsán felmerült költségeket magunkra vállaljuk. Nem utolsósorban katonai kérdés is, hiszen alkalmassá kell tenni a hadsereg személyi állományát, felszerelését és vezetési-hírközlési rendszerét arra, hogy megállja helyét abban a közösségben, ahová – nemzeti céljainkkal összhangban – kerültünk.

Felhasznált irodalom

- Tovias, A.: *The Mediterranean Economy*. In *Europe and the Mediterranean*. (Ed.: P. Ludlow.) London, Brassey's, 1994.
- Cordesman, A.: *After the Storm: The Changing Military Balance in the Middle East*. Boulder; Westview Press, 1993.
- Ortega, A.: Relations with the Maghreb. In *The United States, Southern Europe, and the Challenges of the Mediterranean*. (Ed.: John W. Holmes.) Cambridge, The World Peace Foundation, 1995.
- Country Profile – Maghreb Countries*. Brussels, Eurostat, 1994.
- Karsh, E., M. Navias, E., Sabin, P.: *Non-Conventional Weapons Proliferation*. Oxford, Calderon Press, 1993.
- Nonneman, G.: *The Middle East and Europe: an Integrated Communities Approach*. London, Federal Trust for Education and Research, 1992.
- ILO Yearbook of Labour Statistics*. Geneva, 1985, 1987, 1991.
- Lesser, J. O., Ashley, J. Tellis: *Strategic Exposure – Proliferation around the Mediterranean*. Santa Monica, Rand; Arroyo, 1996.
- Keesing's Record of World Events, 1996*, Vol. 42.
- Courbage, Y., Fargues, Ph. (Eds.): *L'avenir démographique de la rive sud de la Méditerranée: Algérie, Egypte, Maroc, Syrie, Turquie, Tunisie. Projections de la population et réflexions sur la migration*. Plan Bleu, 1992.
- Bannermann, P.: *Islam in Perspective*. London, Routledge, 1988.
- Niblock, T.: North-South Socio-Economic Relations in the Mediterranean. In *Security Challenges in the Mediterranean Region*. (Eds.: R. Albioni, G. Joffé, T. Niblock.) London, Frank Cass, 1996.
- United Nations, Human Development Report, 1995.
- World Bank Atlas, 1980, 1991*. World Bank, Washington D. C. 1991.
- World Bank, Debt Tables 1994*. Washington D. C.
- World Bank, World Development Report 1992*. Washington D. C. 1991.

SZABÓ JÁNOS

A civil kontroll nemzetközi formaváltozatai

Az új európai biztonsági rendszer minősége szempontjából alapvető fontosságú – egyebek között – az egyes országok biztonságpolitikai-védelmi hatékonysága. Ez természetes, hiszen a megfelelő minőségű civil-katonai kapcsolatok, a fegyveres erők felett érvényesülő civil kontroll nem csak az egyes országok fegyveres erőinek belső legitimitását, demokratikus ellenőrzés által garantált kiszámíthatóságát jelenti. Ezek a kapcsolatok külpolitikai vonatkozásban ezen országok nemzetközi megbízhatóságát, konfliktusok esetén a civil politikai intézmények általi rendezhetőség feltételeit, közös katonai akciók esetén viszont a civil kormányzatok közötti megegyezés szerinti fellépést biztosítják. Szervezetszociológiai nézőpontból úgy fogalmazhatunk, hogy a fegyveres erők fölötti civil kontroll abból a biztosítérendszerből, amely eredetileg a civil társadalom kettős félelmének (a civil társadalom nem eléggé védett a külső fenyegetések ellen, illetve saját haderejének hatalmi aspirációi ellen) elosztatására szerveződött, mára olyan intézményrendszerre nőtte ki magát, amely nélkül a béke fenntartására szövetkezett kontinensnyi országcsoporthoz biztonsági szervezete elképzelhetetlen lenne. Nem véletlen, hogy az új európai biztonsági rendszerben az érett demokráciák az újonnan csatlakozó országokkal kapcsolatos partneri viszony mélységét, vagy a partnerségi fokozatok hierarchiáját, első sorban éppen a fegyveres erők civil kontrolljának érvényesüléséhez igazítják.

A civilkontroll-mechanizmusok fontossága nyilvánvaló. Hogyan hasonlíthatóak össze egymással a nagyon is eltérő történelmi, politikai, gazdasági és kulturális kondíciók között működő országok fegyveres erői felett érvényesülő kontroll intézményei és folyamatai?

A nemzetközi szakirodalom tanúsága szerint az alábbi fejezetekben tárgyalandó *három fő típusba* sorolhatók a civil-katonai kapcsolatok, s ezen belül a civilkontroll-rendszerek.

A civil kontroll strukturális-funkcionális modellje

A „*funkcionális-esszenciális*” összehasonlítás látszólag egyszerű módszerrel állítja fel azoknak az ismérveknek a rendszerét, amelyek a kutatók meggyőződése szerint elengedhetetlen jellemzői a fegyveres erők felett működő civil

kontrollnak. Az egyes országok összehasonlítása természetesen csak azon a körön belül történhet, ahol ténylegesen működik a fegyveres erők feletti civil kontroll. Az összevetés nominális szintjén lényegtelennek válnak az egyes országok történelmi, politikai, gazdasági, kulturális jellemzői.

Közelebbről vizsgálva, a legnagyobb nehézség éppen a civil kontroll funkcionalitásával kapcsolatban adódik. Igen nehéz ugyanis pontosan meghatározni azokat az ismérveket, amelyek szerint megállapítható, hogy az egyes esetekben beszélhetünk-e vagy nem a haderő demokratikus kontrolljáról. További kérdés, hogy még ha lehetséges lenne is a civil kontroll pontos ismérveit kidolgozni, bizonyosak lehetnének abban, hogy ez nem lenne időálló.

Anélkül hogy kísérletek sokaságát elemeznénk, ismertetünk néhány véleményt azzal kapcsolatban, mikor beszélhetünk civil kontrollról. *Willem van Fekelen* kritériumai szerint a fegyveres erők civil kontrolljáról akkor beszélhetünk, ha egy országban:

- az alkotmányban vagy más alaptörvényben lefektetett
- az államfő, a kormány, a parlament és a fegyveres erők közötti viszony,
- e viszony ellenőrzésére és kiegyensúlyozására szolgáló intézmények köre, beleértve az igazságszolgáltatás feladatait is,
- ki a fegyveres erők parancsnoka,
- ki lépteti elő a személyi állományt,
- a krízishelyzetekben ki a mozgósításra felhatalmazott,
- hol található a békéről a hadiállapotra átállás jogosultsága;
- megfelelően felszerelt és kiképzett fegyveres erőt tartanak fenn az állam területi integritásának és függetlenségének megvédéséhez, illetve a fegyveres erőkön belüli demoralizáció és bonapartizmus kizárásához szükséges szinten.

A fegyveres erők politikai felügyelete két módon történhet: a civil komponens tartalmazó védelmi minisztériumon keresztül alkalmazzuk a demokratikus politikai kontroll eszközeit, illetve a civil kormányzati szerv maga is a parlamenti kontroll tárgya, különösen a védelmi költségvetésen keresztül.

Egy másik megfogalmazás szerint az érett demokráciákon belül létezik egy sor olyan feltétel, intézményi, normatív vagy társadalmi adottság, amely nélkül nem beszélhetünk a fegyveres erők demokratikus kontrolljáról. Ezen követelmények és feltételek, amelyeket egységes normaként elfogadnak, a következők:

- Világos és gyakorlati megvalósításában tesztelt alkotmányos-törvényi keret, amely rendezi a politikai intézményrendszer és a fegyveres erők kapcsolatának alapvető kérdéseit (ne legyenek a szereplők között alkotmányos értelmezési problémák, illetve a konfliktusok a jogállamiság normái szerint rendezhetőek legyenek).
- A parlament önálló, tevékeny szerepe a honvédelmi és biztonsági politika alakításában, illetve befolyásolásában (a törvénykezés, a költségvetés

és forrásfelhasználás ellenőrzése, a bizottsági és a plenáris képviselői munka érvényesülése).

- A fegyveres erőknek a civil végrehajtó hatalom alá rendelése, elsősorban a parlamentnek felelős kormánynak, illetve a kabinet szakigazgatási szervének, a nemzetvédelmi (honvédelmi) minisztériumnak (a védelmi szakminiszter civil politikus, a védelmi minisztérium a civil-katonai kapcsolatok alapintézménye, az apparátuson belül kiegyensúlyozott a polgári alkalmazottak és a hivatásos tisztek aránya).
- Jól képzett és szakmailag hatékony fegyveres testület legyen (megfelelően biztosított munka- és létfeltételekkel, társadalmi elismertséggel, a demokratikus kontroll elfogadásával, a politikai és a katonai-szakmai jogok és felelősségek elválasztása iránti meggyőződéssel).
- A demokratikus intézményekre és értékekre épülő fejlett civil társadalom (megfelelő konfliktuskezelő politikai kultúra, a haderő helyére és szerepére vonatkozó konszenzus, a védelmi tematikát körülálló civil társadalmi szervezetek [NGO-k], független civil szakértők, politikusok szabad működése).

A felsorolt ismérvekkel nem az a probléma, hogy nem ezek a kritériumok a legfontosabbak, még csak nem is az, hogy nem elég pontosan fogalmaznak, vagy a különböző megközelítések eltérő súlypontokat jelölnek ki, hanem éppen a lényegre törekvéssel az egész funkcionalitása szorul háttérbe, ami egyedüli garancia lehet azokban a helyzetekben, amikor szükséges a fegyveres erők feletti kontroll érvényesülése.

Ha a formális logika szerint gondolkodunk, akkor az összehasonlításban egymás mellé kerül a több évszázados kipróbált civil kontrollt működtető Nagy-Britannia és Törökország. Az utóbbi ugyan 1946 óta többpártrendszer működtet, 1952 óta tagja a NATO-nak, de kormányai csak a hadsereg támogatásával voltak képesek demokratikus fejlődési pályán tartani az országot. 1960 óta a hadseregnek háromszor kellett katonai hatalomátvétellel beavatkozni, hogy „visszaállítsák a civil politikusok körében a demokrácia ésszerűségét”.

A civil kontroll történelmi-kulturális modellje

Az összehasonlítás alapja lehet még az egyes országok civil-katonai kapcsolatai, a fegyveres erők feletti civil kontroll, a történelmi, kulturális, gazdasági, politikai jellemzők. E sajátos jegyek alapján különböző „modelleket” állíthatnak fel, bár az egy-egy modellbe sorolt országok között olykor nagy a különbség, és ezek határvonalai esetenként elmosódottak lehetnek.

Ezért a fegyveres erők feletti civil kontroll eseteit bizonyos sajátosságaik alapján szokás az „angolszász”, a „mediterrán”, illetve a „skandináv modellbe”

sorolni. Néhány ország – úgy tűnik – besorolhatatlan, a madridi döntés óta az ún. „új demokráciák modelljéről” is beszélhetünk.

Az „angolszász modell” országai (Nagy-Britannia, az Amerikai Egyesült Államok mellett egyesek idesorolják Kanadát, sőt Ausztráliát, Új-Zélandot is) eltéréseik ellenére is az „ősminta” országai, amelyek egy sajátos politikai kultúra alapján sorolhatóak azonos modellbe. A közös brit eredet „lenyomatát” őrzi valamennyi ország, ezekben alakult ki a legkorábban a katonai-szakmai és a politikai illetékességek szétválasztása (szeparáció), ugyanakkor a legkorábban itt merült fel a társadalomtól elkülönülő (divergens) haderővel szembeni aggály és a társadalmasított haderő építésének szükségessége (konvergens) is. Ma ezekben az országokban alkotmányos parlamenti és kormányzati kontroll érvényesül a fegyveres erők felett, a katonai privilégiumok a történelmi múltba vesztek, és a legközelebb állnak ahhoz, hogy a katonai szolgálatot a normál polgári foglalkozások közé sorolják.

E modellen belül a mintateremtő és -terjesztő kétségtelenül a II. világháború óta az Amerikai Egyesült Államok, amely elsőként került szembe az új kihívásokkal a fegyveres erők feletti civil kontroll területén. A II. világháború során a példátlan mozgósítás, a katonai kontingensek felállítása és a védelmi ipari termelés felfuttatása kemény próbát jelentett a politikai döntéshozó intézmények számára, a demokrácia és a biztonság új egyensúlyának felépítésében. Ezt követően a harcterekről visszaáramló tömegek szakképzése, illetve felsőoktatásba irányítása máig érvényes módon fejlesztette ki az amerikai képzési rendszert. Ekkor épült ki a nők tömeges munkavállalásának és a faji előítéletek megszüntetésének társadalmi rendszere. A hidegháború során a nukleáris hatalommal kapcsolatos feladatok, illetve az USA sorozatos és nem is mindig sikeres nemzetközi szerepvállalásának belső, bonyolult politikai kontrollrendszere jött létre. Időközben folytonosan fejlődött, s az öbölháború során teljesedett ki a média katonai-védelmi kérdésekben mutatott aktivitása.

A bipoláris világrend felbomlásával hirtelen támadt szükségletek, az új biztonsági-katonai megoldások mintái itt kaptak először érvényes válaszokat. Az állampolgári forradalomra reagálás feladata a védelmi szektorokban szintén amerikai kezdeményezésre terjedt el az érett demokráciákban.

A hidegháború végével az amerikai civil kontroll állandó versenyfutásáról, hogy egyensúlyt teremtsen nemzetbiztonság és demokrácia között, 1994-ben egy neves szakértő így írt: „a nemzetbiztonság és a demokrácia egyensúlya állandó folyamat, ám a mérleg e pillanatban a demokrácia felé tett lépések túlsúlyát mutatja”.

A „mediterrán modell” (Törökország, Görögország, Olaszország, Spanyolország és Portugália) esetében egyformán igaz, hogy modern fejlődési periódusaikban is igen fontos társadalmi és politikai szerepet játszottak a fegyveres erők. Valójában valamennyi említett ország fiatal demokráciának számít, ezért politikai örökségükben még közel vannak a diktatórikus hagyományok,

kevesebb idő állt rendelkezésre a civil-katonai kapcsolatok előnyeinek megismerésére.

Vegyük *Törökország* esetét. Ebben a társadalomban a hadsereg kezdettől meghatározó szerepet játszott, a legképzettebb a tisztikar volt, az állami és vallási adminisztráció csúcsein a hadsereg képviselői ültek, magától értetődőnek számított, hogy a 19. századi modernizáció célja és eszköze is a hadsereg volt.

A modernizálódó *Törökország*ban a hadsereg mindmáig ingadozik a „liberális-demokratikus modell” civil hatalomnak alárendelt magasan professzionális és depolitizált változata és a „pretoriánus modell” uralmi hajlamú változata között, amikor is közvetlen politikai hatalmat vállal, majd visszatér a lakományokba, ha úgy véli, hogy megteremtette a demokrácia működési feltételeit. A hatvanas évektől napjainkig azért került sor három katonai intervencióra is, mert a hadsereg arra a következtetésre jutott, hogy a politikusok eltávolodtak a racionális demokráciától.

1952 után a NATO-tag *Törökország* hadserege felkészültebb lett, vezetői tudták, hogy a katonai beavatkozás nem lehet a demokrácia működtetésének sikeres eszköze, s minden politikai szerepvállalás komoly presztízavesztéssel jár az ország számára. Mind belülről, mind a nyugati szövetségesek részéről erősödött a nyomás a demokratizálódás irányába. A katonák egyre gyorsabban tértek vissza lakományaikba, és egyre inkább tartózkodnak a politikai szerepvállalástól. A török haderő elemzői szerint a fegyveres erők elfogadják a civil kontrollt, és saját szakterületükre is beengedik a civileket.

A harmadik *Török Köztársaság* második évtizedében a civil-katonai kapcsolatok közel kerültek a liberális-demokratikus modellhez. A kormányzati működés kritikája, hogy az 1990-es években a külső és belső védelem kérdései kapcsán fenntartják közreműködésüket a politika alakításában. A tisztikar úgy vélik, nélkülözhetetlenül szükséges szakértelmük, miközben látszólag visszatértek saját idealizmusukhoz, ezt mérsékli a civil ethosz: a török tisztikar elfogadja, hogy valamennyi védelmi kérdésben a civil kormányzaté legyen a döntő szó.

Ami a fundamentalista rendszer módosítási kísérleteivel szemben fellépő modernizáló fegyveres erőkből még rejtve maradt, az ma már nyilvánvalóan szembeötlő török jellegzetesség: a haderő, akárcsak a kormány, a néptől eredeztetni felhatalmazását, és a maga oldalán érez erősebb támogatást, a kormányt csak a nép delegáltjának, magát pedig a nép felhatalmazottjának tekinti. Miközben katonai, szakmai autonómiát követel, a politikai döntésekben mindig érvényesíteni kívánja álláspontját, azaz folytonossá tenné tradicionális hatalmát és előjogait, ez nem illik bele az alkotmányos demokráciák fegyveres erőkre vonatkozó normáiba.

Olaszországot szintén a katonai-civil viszony sajátos konvergenciája jellemzi, az olasz történelemben a haderő rejtett politikai befolyása nem ismeretlen jelenség.

A II. világháború befejezésekor három különböző haderő létezett Olaszországban: a királyi hadsereg, a partizánkülönítmények és a fasiszták alakulatai. E zavaros helyzet és a monarchia elutasítása lehetetlenné tették, hogy a hivatásos katonák a politikai stabilitás moderátorai, garanciái és alkotóelemei legyenek.

Az olasz tisztikar azonban még nem tett le arról, hogy politikai befolyását visszaszerezze.

1989 után gyors és ellentmondásos változások zajlottak mind az olasz politikai életben, mind a fegyveres erőkbén. Érdekes módon, a bipoláris szembenállás és a globális fenyegetés eltűnése megnövelte a nemzeti fegyveres erők fontosságát, főleg a nemzetközi békefenntartásban való részvétel miatt, fokozott figyelmet ébresztve iránta. A megváltozott alkalmazás felélénekítette a vitákat a sorozásos hadkötelezettségről az önkéntes haderőre való átállás kérdéseiről, valamint a fegyvernemek helyes arányairól. Miután a civil politikai elitet elsöpörte és hiteltelenítette a mindent átható tömeges korrupció, a régi pártok gyakorlatilag eltűntek, marginális politikai erők szövetségei kerültek parlamenti többségbe. A helyhatósági választásokon egyre gyakrabban szavaznak a fegyveres erők tagjaira. Az empirikus adatok szerint a tisztikaron belül dominálnak a jobboldali attitűdök.

Amennyiben ez a tendencia tovább folytatódik, ez a haderő politikai szerepének erősödését eredményezheti, a civilek és katonák politikai szintéren megvalósuló konvergenciáját.

Ugy tűnik, az olasz katonák politikai befolyása és a civilek által gyakorolt politikai kontroll egyfajta konvergenciája valósul meg, ennek történelmi, politikai és intézményi magyarázatai nyilvánvalóak.

Portugália esetében a civil-katonai kapcsolatok alakulásának szintén fontos szerepe volt a monarchiából köztársasággá alakulásban (1910), a demokráciából a diktatúrába történő átalakulásban (1926. május), majd a világméretű demokratizációs hullámban az önkényuralmi kormányzati formából a demokráciába való átmenetben (1974. április).

Spanyolország és Görögország demokratikus átalakulásában szintén ott találjuk a katonák szerepvállalását mindkét oldalon. A fegyveres erők civil kontroll alá szervezése szintén érdekes fejezet az európai fegyveres erők demokratizálásában.

Sajátos struktúrájú civilkontroll-megoldásokhoz sorolhatjuk Németországot vagy Franciaországot.

Németország esetében sajátos megoldást eredményezett, hogy egyfelől „a történelmi lelkifurdalás” által túlkompenzáló intézményi struktúrában még az emlékeztetést is kerülni igyekeztek a „porosz nagyvezérkar” intézményének (a német fegyveres erőkbén nincsenek vezérkarok). A messzemenő strukturális-funkcionális garanciák mellett, a katonák személyiségébe beépített demokratikus biztosítékokat is fontosnak találták (Innere Führung). Meg-

teremtették továbbá az állampolgári jogok érvényesülésének az egyik legkörültekintőbb garanciarendszerét („a katona egyenruhás állampolgár”, ombudsman-rendszer).

Franciaországban a civil kontroll tekintetében olyan rendszert dolgoztak ki, amely amellett hogy biztosítja a fegyveres erők demokratikus ellenőrzését, lehetővé teszi, hogy a francia nagyhatalmi politika látványosan támaszául jelölje meg, politikai súlyának nyomatékául használja fegyveres erejét, s a katonák úgy fogadják el a civil kontrollt, hogy közben bizonyos mértékű privilégiumaik megmaradnak.

A *skandináv országok* (Norvégia, Svédország, Finnország, Dánia és Izland) alapvető hajlamaik és intézményeik szerint a semlegesség, illetve az európai biztonság elkötelezettjei lettek, és rendkívül stabil, mintaszerű civil kontrollt építettek ki és működtetnek fegyveres erők felett napjainkban.

Az esettanulmányok alapján végzett összehasonlítások perspektivikusan is legérdekesebb modelljét minden bizonnyal a keleti blokkban végbe ment rendszerváltozások során kiépült „*új demokráciák modellje*” képviseli. Az azonos (szovjet) modellből való kiszakadás tényén kívül alig találunk társadalmi, gazdasági, kulturális kondíciókban azonosságot, az eltérések igen jelentősek.

E modell országainak civil-katonai viszonyait ezúttal talán elegendő az európai biztonsági rendszerbe már lényegében befogadott három ország – Magyarország, Csehország, Lengyelország – jellemzőivel érzékeltetni.

E közös jellemzők közül a legfontosabb, hogy szinte egy időben váltak többpárti, demokratikus politikai rendszerré, gazdaságuk nyílt piaci vagy piacorientált lett. A politikai és gazdasági változásokkal egyidejűleg ezek az országok visszanyerték szuverenitásukat, ami a fegyveres erők és a védelmi politika nemzeti emancipálódásával is járt, ez utóbbi néhol a II. világháború előtti nemzeti mintákat követve jött létre.

Alapvető fontosságú volt az a körülmény, hogy az átmenet mindenütt békésen zajlott le, s így semmilyen akadály nem volt a fegyveres erők létszáma, a védelmi ipari kapacitások, a fegyverzeti termelési mutatók és a védelmi kiadások drasztikus csökkentésének.

A gyorsan pluralizálódó tömegmédia és a közvélemény hatására gyökeresen átalakult a társadalmak értékrendje: nyugat-európai és észak-amerikai politikai intézmények és normák váltak egyeduralmukodóvá, a gyors értékváltás okozta zavarodottság azonban helyenként diktatórikus válaszokat is előhívott.

Mindezek a változások olyan tömegben és sebességgel „gördültek át” a társadalmakon – s ezen belül a fegyveres erőkön is –, hogy sokakban a „minden irányban frontot nyitottunk” kínos érzete alakult ki.

A védelmi szektorokban egyszerre kellett elvégezni a pártállami maradványok *eltávolítását*, valamint a polgári demokráciák civil-katonai normáit érvényesítő intézmények *kiépítését*.

A *feladatok*: az állampárt és a fegyveres erők, valamint azok hivatásos állományai közötti kötelékek lebontása; a kommunista párt fegyveres erőn belüli monopóliumainak és egyéb privilégiumainak eltörlése; az alkotmány és a törvények nemzetvédelmi vonatkozásainak megváltoztatása volt. A párthivatalok és a katonai vezető szervek, biztonsági hivatalok, védelmi kormányzati szervek és katonai bíróságok közötti kapcsolatok felszámolása; a katonaiskolák, akadémiák katonai képzési rendszereinek átalakítása, az életrajzok depolitizálása, a szovjet modell szerinti hadtudományi monopóliumok (Vorosilov-iskola) megszüntetése is a sürgősen végrehajtandó feladatokhoz tartozott.

A hivatásos katonák körében megtiltották a tagsági viszony létesítését; a politikai csoportokon belüli speciális kapcsolatokat; megszüntették a fegyveres erőkn belül mindenféle ideológiai, vallási és más kisebbségi diszkriminációt; a jogegyenlőség szerint korrigálták a tiszti iskolákra a felvételt, a katonai alkalmazás és az előléptetések kritériumait.

Kinyilvánították, hogy a fegyveres erők nem vesznek részt a hatalomért folyó politikai versengésben; újradefiniálták a katonai pálya követelményeit és magánügyé (szolgálati időn és helyen kívüli) minősítették a katonák politikai aktivitását; korlátozták az egyenruhások által betölthető politikai és közfunkciók körét.

Törvények szabályozzák a fegyveres erők egyértelmű és hatékony civil kormányzati és parlamenti kontrollját.

Az új demokratikus kontroll kiépítése nyomán megnőtt a védelmi politika nyilvánossága, megerősödött a parlamentek és a közvélemény ellenőrző szerepe; az újonnan kialakított védelmi minisztériumokban jelentős mértékben kaptak feladatokat „civiliek” is. Személyzeti cseréket hajtottak végre a fegyveres erők vezető pozícióiban; valamennyi országban végrehajtották a védelmi szektorok önálló nemzeti alapra helyezését, új biztonsági és védelmi doktrínákat fogadtak el és léptettek életbe, ennek kapcsán nagymértékben módosították a fegyveres erők misszióját, alkalmazási elveit és felelősségi köreit.

A katonai szervezetekben, a katonai vezetés körében meghonosították a „menedzseri” részvételt, erősítették a katonai tevékenység „foglalkozási” jegyeit, ugyanakkor nem gyengítették a tradicionális „intézményességet” sem, hanem a kettő kombinációjára tettek kísérletet. A fegyveres erők politikai semlegesítése érdekében lemondtak a belső biztonsági szerepekről, feloszlatták a speciálisan belső biztonsági funkciókat ellátó egységeket, és megszüntették az elkülönült katonai bíróságokat.

Az ideológiai pluralizmus érdekében csaknem mindenütt bevezették a katonai szolgálat lelkiismereti okból való megtagadásának intézményeit.

Az „új demokráciák” körében általánosan megfigyelhető, hogy hamarabb épültek ki a fegyveres erők civil kontrolljának intézményei, mint működtetésük gyakorlata. A civil-katonai kapcsolat új típusú kiépítése valamennyi posztszocialista országban kettős veszély fennállása mellett zajlott le: a kato-

nai szervezetek kontrollnélkülisége súlyos társadalmi problémák okozója lehet (pl. a délszláv válságban); vagy teljesen dezorganizálódik a haderő, és megszűnik a frissen szerzett függetlenség fegyveres támasza (egyres FÁK-országokban).

Szakértők egybehangzó véleménye szerint a fegyveres erők civil kontrolljának ebben a modelljében még korántsem beszélhetünk lezárt folyamatokról. A további változások minden bizonnyal még hosszú ideig foglalkoztatják a szakértőket és a védelempolitikusokat egyaránt.

A civil kontroll empirikus-szociológiai modellje

A civil-katonai kapcsolatok s a civil kontroll összehasonlításának harmadik módszere – az előző két eljárás hátrányait kiküszöbölő típus – „a standard változók alapján végzett” összehasonlítás.

A civil-katonai kapcsolatokra vonatkozóan előre kidolgozott kérdéseket tesznek fel, amelyek négy szempontból (politikai, kulturális, gazdasági és társadalmi) építik fel az adott országra jellemző – és a többivel összehasonlítható – mutatók rendszerét.

A politikai rendszer vizsgálatának területei: az alkotmányban és a védelmi és biztonságpolitikai alapkokumentumokban a törvényhozás, a kormányzat, az igazságszolgáltatás feladatmegoszlása, illetve az államfő, a kormányfő, a védelmi miniszter, a védelmi adminisztráció, vezérkarok békeidőbeli és háborús viszonyok közötti feladat- és felelősségmeghatározásai. Vizsgálandók még a parlamenti kontroll intézményei és módszerei, a parlamenti bizottsági munka dimenziói, rendszeressége és hatékonysága; a védelmi adminisztráció összetétele, felkészültsége, állandó és változó állománya, politikusok és hivatalnokok, civilek és katonák aránya; a fegyveres erők struktúrája, a civil kontroll szempontú kormányzati ellenőrzés (haderőnemek, titkosszolgálatok, határőrség, vámőrség, büntetés-végrehajtás, rendőrség, polgári védelem és egyéb rendfenntartó szervezetek) éppen úgy, mint a központi és lokális kormányzati kontroll feladatmegosztása, a kormányzati szervek (szakminisztériumok) védelmi kérdésekhez kapcsolódó felelőssége és ellenőrző jogosítványai.

A jogi-törvényi háttér fontos tényezői: a nemzetközi biztonsági felelősségvállalás, a különböző egyezményekhez való csatlakozás beiktatása, az intézmények, hivatalok és szervezetek védelmi kötelezettségei, az állampolgárok katonai szolgálatáról (sorozásos vagy önkéntes haderő) és egyéb védelmi terheiről szóló törvények. A katonák politikai szervezetekhez való viszonyának szabályai (a pártokhoz és szakszervezetekhez való viszony), az érdekképviselet

és érdekvédelem törvényi szabályozása; a haderő tagjainak különböző társadalmi érdekcsoportokhoz (gazdasági, kulturális, vallási stb. csoportok) kapcsolódásának szabályai is a katonák jogbiztonságának fontos elemei. A védelmi tematikájú civil társadalmi szervezetek (pl. pacifista vagy bajtársi egyesületek, nyugdíjas tisztek társaságai stb.) jogosultságai, a velük való kapcsolattartás szabályai fontos területei a honvédséggel kapcsolatos jogszabályoknak. A fegyveres erő funkciói tekintetében a külső fenyegetés elleni fegyveres fellépésen túli, „nem katonai” felhasználásra vonatkozó szabályozások is területei a „civil kontroll” tematikájú vizsgálatoknak (ipari vagy természeti katasztrófák esetén a polgári javak mentése; nemzetközi segélyezés; ceremóniális szerepek; civil infrastruktúrák építésében való részvétel; a nemzeti határok rendjének őrzése; terrorizmus elleni harc drogkereskedelemmel vagy más bűnözéssel szembeni fellépés; rendfenntartó segéd szerep a rendőrség erőinek megerősítésére stb.).

Külön változórendszer kapcsolódik a katonai szolgálat lelkiismereti alapon történő megtagadás jogához, illetve az alternatív szolgálati formákhoz: a hivatkozásként alkalmazható vallási, erkölcsi, filozófiai indokok, a kérelmezés módja, a döntéshozó intézmények működése, az alternatív szolgálat teljesítésének helyei, kondíciói, időtartama, a polgári szolgáltatások, illetve a szolgálat-megtagadókra vonatkozó szabályok békeidőben és háború idején.

Kulturális szempontból: alapvető fontosságú tényező, hogy milyen védelempolitika élvezi a lakosság támogatását. (Mennyire jellemző az ellenségkép, milyen típusú támogatásokat várnak a fegyveres erőktől, milyen erőket és kapacitásokat látnak szükségesnek tartalékolni az előre nem látható veszélyekkel szemben, mennyire tartják a fegyveres erőt fontosnak a külpolitika megtámogatásához, milyen segítségnyújtásra ajánlják fel a katonai erőket a nemzetközi kapcsolatokban.)

Szintén a védelem kulturális vonatkozásához tartozik, hogy a fegyveres erők mely attribútumával milyen mértékben (lakossági arányban) azonosulnak vagy elutasítóak az emberek.

A védelem intézményrendszerén belül a katonák önképe, azonosulása a feladatokkal és a működési szabályokkal, keretekkel, illetve elégedettsége az élet- és munkafeltételekkel nemcsak önmagában, hanem társadalmi kisugárzásában is jelentős hatású.

A fegyveres erők személyi állományának politikai orientációit ismerni azért fontos, mert a túlzottan egyirányú pártszimpátiák veszélyesek lehetnek, megnyugtatóbb a társadalmi megoszlással azonos változatosság. Fontos tényező az is, hogy milyen kulturális szerepet tulajdonítanak az emberek a fegyveres erőknek (pl. a nemzeti egység megjelenítője; a hadsereg a nemzet iskolája), vagy esetleg milyen képző-oktató szerepet várnának el tőle.

Általános a kultúraformáló hatása a védelmi tárgyú kutatások, kutatóhelyek, független tudományos műhelyek működésének, a védelmi szektorral

kapcsolatos nyílt kiadványok számának és rendszerességének, ezek támogatásának, a hozzájuk kötődő fogyasztói szokásoknak. Ugyanilyen kultúrabefolyásoló szerepe van a védelmi szervezetek médiakapcsolatának, a védelmi tematika sajtóbeli megjelenésének, a szabad, kritikus nyilvánosság ellenőrző szerepének.

Gazdasági szempontból: a civil kontroll igen változatos formákban érvényesül. Így mindenekelőtt a GDP-hez viszonyított védelmi költségvetési arány a legfontosabb mutató, ugyanígy lényeges az összköltségen belül a személyi, a fejlesztésre és fenntartásra fordított, valamint az infrastrukturális költségek arányait ismerni. A költségvetéshez kapcsolódó tervszerűségről árulkodik, hogy hány és milyen időtartamú fejlesztési terv szerepel a költségvetésben és milyen a költségfelhasználás ellenőrzése. Idetartozik a védelmi beszerzések pályáztatása, a tenderekkel kapcsolatos döntés nyilvánossága, és ezekben a folyamatokban a civil döntéshozás egyértelműsége. Természetesen a védelmi ipari tevékenységek (beszerzések, exporttevékenység) ellenőrzését tükröző mutatók a civil kontroll fokmérői is.

Társadalmi területen: a civil kontroll mindenekelőtt a védelem integritását feltételezi. Fontos kérdés, hogy mely állománykategória mennyire reprezentálja a védelmet igénylő társadalmat, és az is, vajon minden réteg megtalálható-e a haderőben (etnikumok, vallási kisebbségek, homoszexuálisok, nők stb.). Emellett lényeges az is, hogy a védelmi szervezetek személyzete milyen társadalmi rétegből választ házastársat és milyen pályára szánja gyermekeit? Igen nagy a jelentősége annak is, hogy milyenek a katonák családi, gyermeknevelési feltételei.

Különösen jelentősek a katonai szakképzés társadalmi hasznosulásának mutatói. A fegyveres erők nyitottságának legfontosabb jellemzője, a kiképzett és gyakorlatot szerzett katonáknak a civil társadalomba való könnyű beilleszkedése, valamint a védelmi szervezetek által alkalmazott civil foglalkozásúak (mérnökök, jogászok, szakmunkások stb.) szabad beáramlása. Ez természetesen azt is feltételezi, hogy a fegyveres erők iskoláinak szakképzését szintén civil kontroll alatt kell tartani és a lehetőségekhez képest növelni a nem katonai képzés arányát a honvédségnél.

A civil-katonai kapcsolatok kutatása természetesen nem csupán *leíró-adatgyűjtő* céllal történik, megfogalmazódnak azok a *teoretikus keretek* is, amelyek megpróbálják értékelni a kapott eredményeket. Ezek közül a legismertebb a *Charles C. Moskos* elemzése alapján kidolgozott rendszer, amely *ideáltípusokba* rendezi a *civil-katonai viszony egyes összetevőit*. A civil-katonai kapcsolatok három történelmi-fejlettségi típusát különbözteti meg: a korai modern, avagy hidegháború előtti; a késői modern, avagy a hidegháború idejéből származó és végül a posztmodern, avagy a hidegháború utáni civil-katonai viszonytípust.

A jövő fegyveres erőivel foglalkozó biztonságpolitikusok, védelmi kormányzati tisztviselők és katonai (valamint más fegyveres szervezetben dolgozó) vezetők, ahhoz a feladatukhoz kaphatnak segítséget e tipológiától, hogy el tudják helyezni magukat és tevékenységüket a megújuló védelmi szektorokban.

Az új védelmi szereptudat és védelmi identitás akkor alakíthat jól működő orientációs készséget, ha a katonák történetileg helyesen azonosítják a védelmi környezet jellemző mutatóit, és ez alapján végzik mindennapi helyzetértékeléseiket, valamint célkitűző, feladatmegfogalmazó munkájukat.

Ehhez jó segítséget nyújt az érett demokráciák védelmi környezetében végbement folyamatokat leíró modell ismerete, amelyben három tipikus fejlődési fokozat leírása szerepel, a legjellemzőbb vonások minősítésével. (Lásd a következő táblázatot.)

Az érett demokráciák civil–katonai kapcsolatainak fejlődési típusai

Változók	Korai modern, a hidegháború előtt	Késői, a hidegháború alatt	Posztbipoláris periódus
Fegyveres erő struktúrája	Tömeghadsereg	Nagy, hivatásos fegyveres erő	Kisebb hivatásos erők és tartalékosok
Jellemző fenyegetés	Invázió	Nukleáris háború	Szubnacionális és nem katonai jellegű konfliktusok
A közvélemény viszonya	Támogató	Ambivalens, kritikus	Szkeptikus
Domináns védelmi érték	Biztonság	Kulturális értékek védelme	Gazdasági növekedés biztosítása
A védelmi költségvetés	Támogató	Semleges, doktrínához igazodó	Védelmi érdekeket hátrасoroló, hatékonysági követelményeket támasztó
Jellemző viták, feszültségek	Szerepek, szerepmegosztások	Költségvetési, elosztási döntések	A védelmi misszió mibenléte körül
Tipikus hivatásszerep	Harcos, harcvezető	Erőszak technikus, menedzsere	Biztonságpolitikus, katona-tudós
Női szerepek	Elkülönítés, kizárás	Részleges, fakultatív bevonás	Eltekintenek az intézményes bevonásuktól
Homoszexuálisokhoz való viszony	Büntetett	Elbocsátással jár	Elfogadják
Lelkiismereti szolgálat- megtagadás	Korlátozott, tiltott	Engedélyhez kötött	Alternatív szolgálat állampolgári jogon

Változók	Korai modern, a hidegháború előtt	Késői, a hidegháború alatt	Posztbipoláris periódus
A védelmi szervezettel való azonosulás mintá- zata	Tradicionális, intézményi	Foglalkozáselvű	Civil, állampolgári azonosulás
Az alapvető szerep- beállítódás	Készenlét	Elrettentés	Rugalmas konfliktus- megoldásra készülni

Forrás: Williams J., Moskos C.: *Civil-Military Relations after the Cold War*. London, Praeger, 1997.

A civil-katonai kapcsolatok tervezésével foglalkozó szakemberek előtt ismert tehát, hogy a védelmi szektor meghatározó pozícióiban milyen felkészültséggel és készségekkel kell rendelkeznie a szolgálatot teljesítőknek, illetve milyen védelmi környezetben kell működniük.

Gondolkodásában és felkészültségében túl kell lépnie a tömeghadsereg, illetve a nagy létszámú, professzionális elemekkel megerősített fegyveres erő elvárásain, és a kis létszámú hivatásos fegyveres erő tartalékosokkal kiegészített változatára kell koncentrálnia. Az általa vezetett védelmi potenciált nem invázió vagy nukleáris háború, hanem elsősorban a „szubnacionális”, és nem katonai jellegű konfliktusok követelményei szerint kell alakítania. Fel kell készülnie arra, hogy tevékenységét a közvélemény támogatja vagy kritizálja, esetleg sokszor könnyen szemléli.

A védelmi szektor meghatározó pozícióiban szolgálatot teljesítőnek helyesen kell reagálni arra a körülményre, hogy a társadalom tőle és szervezetétől nem egyszerűen biztonságot vár – még csak nem is a kulturális értékek védelmét – (mert a társadalom e fontos szerepeket egyre kevésbé tulajdonítja nekik), hanem a gazdasági növekedés biztosítását.

E szakembereknek már nemcsak a tekintetben szükséges konfliktuskezelő és feszültségtűrő készségekkel rendelkezniük, mert ellentmondásos helyzetekben kell működniük, de azért is, mert rendfenntartó és katonai harcbiztosító, vagy harci feladataikat egyre gyakrabban „hígítják” más típusú tevékenységek. Ehhez járul még az is, hogy a gazdasági, költségvetési döntések sok esetben hátrányosak számukra és működési területükre egyaránt.

Úgy kell azonosulniuk a pályával, kialakítaniuk karrierképzeléseiket, hogy annak mintaadó szereplője ma már elsősorban nem a harctéren eredményes erőszak-alkalmazó harcos, hanem az erőszak hatékony menedzsere, mérnöke és technikusa, de még inkább biztonságpolitikus és katonatudós.

Ebben a védelmi környezetben a civil társadalom minden „másságával” együtt saját állampolgári jogán jelenik meg: nem különíthetők el és nem zárhatók ki a nők, sőt a legtöbbször karrierutak nyílnak számukra a szervezetben. Nem büntetik és nem zárják ki a homoszexuálisokat sem; nem korlátozzák és nem tiltják, hanem állampolgári jogon alternatív szolgálati lehetőségeket biztosítanak a lelkiismereti okokra hivatkozóknak.

Ebben a védelmi szektorban a tradicionális katonai intézménnyel kapcsolatos azonosulás dominanciáját már megtörik a foglalkozáselvű professzionizmus elemei és a civil állampolgári azonosulás mintái.

Mindezek következtében tehát a működésmeghatározó szerep lényege, és a védelmi szervezetek működtetőinek fő feladata nem a háborús készenlét, még csak nem is az elrettentés biztosítása, hanem mindenekelőtt a konfliktuskezelés sokféle módjának rugalmas alkalmazása és a felkészülés folyamatos javítása, tökéletesítése.

Felhasznált irodalom

- Bebler, A.: *Civil-Military Relations in Post-Communist States*. London, Praeger, 1997.
- Bebler, A.: *The Regionwide Perspective on Post-Communist Civil-Military Relations*. London, Praeger, 1997.
- Boene, B., Danet, D.: *Case-Study on France*. George C. Marshall Center for European Security Studies Garmisch-Partenkirchen, Germany. 1997. January (Paper prepared within the framework of Research Project 06)
- Boene, B.: *The French Armed Forces and Society in the Post-Cold War Era. Continuity and Change*. Rome, NATO Defense College, 1995. (Monograph Series, No. 3.)
- Borce, P. M.: *The French Army. A Military-Political History*. London, Weidenfeld and Nicholson, 1963.
- Caforio, G.: *The Italian Military. Between Fascist Dictatorship and Democracy*. London, Praeger 1997.
- Campbell, D.: *Wall Plan U. K. The Truth About Civil Defence in Britain*. London, Burnett Books, 1982.
- Carillo, M.: *The Portuguese Military in Democratic Transition*. London, Praeger, 1997.
- Danopoulos, C., Copani, A.: *The Role of the Military in Post-Totalitarian Albania*. London, Praeger, 1997.
- Trask, D. F.: *Democracy and Defense. Civilian Control of the Military in the United States*. Washington D. C., 1993.
- Feaver, D. P.: An American Crisis in Civilian Control and Civil-Military Relations? *The Tocqueville Review*, (17) 1996. 1. pp. 159–184.
- Feaver, D. P.: *Delegation, Monitoring, and Civilian Control of the Military. Agency Theory and American Civil-Military Relations*. John M. Olin Institute for Strategic Studies, Harvard University, 1996. May. (Working Paper No. 4. of the Project on U. S. Post Cold-War Civil-Military Relations)
- Feaver, D. P.: The civil-military problematique. Huntington, Janowitz, and the question of civilian control. *Armed Forces & Society*, Vol. 23. 1996. 2. Winter, pp. 149–178.
- Grizold, A.: *Civil-Military Relations in Slovenia*. London, Praeger, 1997.
- Heper, M., Güney, A.: The military and democracy in the Third Turkish Republic. *Armed Forces & Society*, Vol. 22. 1996. 4. Summer, pp. 619–642.
- Heper, M.: The state, the military and democracy in Turkey. *Jerusalem Journal of International Relations*, 9, 1987. pp. 52–64.

- Huntington, P. S.: *The soldier and the state. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Harvard University Press, 1957.
- Huntington, P. S.: *The Soldier and the State*. Vintage Press, (New York) 1964. 10.
- Joó R.: *The Democratic Control of Armed Forces*. Paris, WELL Institute for Security Studies, 1996. (Chaillot Paper 23.)
- Joó R.: *A fegyveres erők feletti demokratikus kontroll sajátosságai a fejlett demokráciákban*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 1998. (Kézirat.)
- Kerwin, G. J.: *Civil-Military Relationships in American Life*. Chicago, University of Chicago Press, 1948.
- Mahncke, D.: *The German Defence Community*. Rome, NATO Defense College 1995. (Monograph Series, No. 3.)
- Martin, M. L.: National security and democracy. The dilemma from a French perspective. *Armed Forces & Society*, Vol. 20. 1994. 3. Spring, pp. 395-421.
- Millet, R. A.: The American political system and civilian control of the military. A historical perspective. *Policy Sciences*, 1979. 4. (Mershon Center Position Papers.)
- Moskos, C. C., Woods, F. R. (eds.): *The Military. More Than Just a Job?* Washington, Pergamon-Brassey's, 1988.
- Moskos, C. C.: From Institution to Occupation. Trends in Military Organization. *Armed Forces & Society*, 4, 1977. 1. Fall, pp. 41-50.
- Moskos, C. C.: Institutional / occupational trends in armed forces an update. *Armed Forces & Society*, 12, 1986. 3. Spring, pp. 377-382.
- Moskos, C. C., Chambers, J. W. (Eds.): *The New Conscientious Objection, from Sacred to Secular Resistance*. New York, Oxford University Press, 1993.
- Nuciari, M.: *The Civil Authorities Responsibilities and the Military in Italy*. Rome, NATO Defense College. 1995. (Monograph Series, No. 3.)
- Oppenheimer, M.: The proletarianization of the professional. In *Professionalization and Social Change*. P. Halmos (ed.). University of Keele, *Sociological Review Monograph*, 20, 1973. pp. 213-227.
- Shaw, M.: *Military, State and Society in the 21st Century. Challenges of the Fragmentary Global Peace*. Rome, NATO Defense College. 1995. (Monograph Series, No. 3.)
- Simon, J.: *Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion*. London, Praeger, 1997.
- Simon J.: *Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion*. Washington D. C., National Defense University, McNair Paper 39, 1995. April.
- Synder, P. W.: Officer recruitment for the all-volunteer force. *Armed Forces & Society*, 10, 1984. Spring, pp. 401-425.
- Szabó J.: A civil kontroll elmélete és elvárásrendszere. In *Katonaszociológia*. Budapest, ZMKA, 1995. pp. 127-147. (Egységes jegyzet.)
- Szabó J.: Hadsereg és civil ellenőrzés. *Társadalmi Szemle*, 1995. 4. pp. 68-76.
- Szabó J.: *Civil Military Relations in today's Hungary*. Defence Research Institute, NUPI, 1992. (Az okt. 4-6-i norvég-magyar szakértői konferencián Oslóban elhangzott előadás szövege.) Kézirat.
- Szabó L.: *Spanyolország kikövezett útja a NATO-ba*. Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, 1995. (Védelmi Tanulmányok No. 9.)
- Szayna, T. S., Larrabee, F. S.: *East European Military Reform after the Cold War*. Implications for the United States. Santa Monica, CA. RAND, 1995.

- Szemerényi R.: *Central European Civil-Military Reforms At Risk. Progress in Establishing Democratic Controls over the Military has not been Sustained*. The International Institute for Strategic Studies, 1996.
- Vlachova, M., Sarvas, S.: *From the Totalitarian to the Post-Totalitarian Military*. London, Praeger, 1997.
- Weigley, R.: The American military and the principle of civilian control from McClellan to Powell. *The Journal of Military History*, 57, 1993. October 5. pp. 27-58.
- Wiatr, J. J.: *Military Politics and Society in Poland during the Democratic Transition*. London, Praeger, 1997.
- Wilkinson, P. (ed.): *British Perspectives on Terrorism*. London, Allen and Unwin, 1981.
- Williams, J. A., Moskos, C. C.: *Civil-Military Relations after the Cold War*. London, Praeger, 1997.
- The Democratic Management of Defence*. The Royal United Services Institute for Defence Studies, London, Whitehall, 1992. (Whitehall Papers.)
- Yarmolinsky, A.: *The Military Establishment. Its Impacts on American Society*. New York, Harper and Row, 1971.
- Yost, D.: France in the new Europe. *Foreign Affairs*, 69, 1990-1991. Winter, pp. 102-128.

AMBRIS JÓZSEF

A polgári védelem feladatai napjaink új típusú biztonsági kockázatait tükrében

A polgári védelem irányítása 1990. június 30-i hatállyal került a Honvédelmi Minisztériumtól a Belügyminisztérium alárendeltségébe. Ez jelentős lépés volt a civil kontroll érvényesülése érdekében, hiszen a polgári védekezés ezáltal jól elkülönült a fegyveres védelemtől, és megteremtette a lehetőséget annak, hogy még jobban beépüljön az államigazgatás civil rendszerébe, ahogyan ez a fejlett országok többségében is gyakorlat.

Átmeneti szervezeti önállóság után 1993. július 1-jétől a tűzoltósággal közös szervezetben működött, költségvetési önállóság nélkül. A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságának határozata a polgári védelem területén hatályos jogszabályok teljes körét alkotmányellenessé nyilvánította, az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére türelmi időt biztosított 1995. december 31-ig. A kormány rendeletének megfelelően, 1996. január 1-jétől ismét jogilag és gazdaságilag önálló szervezatként jött létre a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága.

A polgári védelem szervezeti bizonytalanságai szoros összefüggésben álltak a politikai és gazdasági rendszerváltásból adódó átmeneti állapottal. A honvédelmi irányítást a belügyi váltotta fel, ami jól tükrözi a polgári védelemmel szembeni követelmények megváltozását. *A hidegháborús veszélyhelyzetből fakadó védelmi feladatok hangsúlyukat veszítették ugyan, de a készenlét a minősített időszak feladatokra ma is megfogalmazódik. E készenlét mellett békeidőben – a természeti és civilizációs – katasztrófák elleni védekezés, az ehhez kapcsolódó tervező, szervező és koordináló tevékenység, a megelőzés tartozik a polgári védelem feladatköréhez. A bekövetkezett katasztrófa esetén a beavatkozásban, a mentésben való részvétel képezi a polgári védelem feladatrendszerének másik fő területét.*

Ezeknek az elveknek alapján dolgozták ki a polgári védelem tevékenységét szabályozó törvényt a polgári védelemről, mely már jelentős mértékben figyelembe vette az ország euroatlanti integrációs törekvéseiből eredő kötelezettségeket és feladatokat.

A polgári védelem szervezete

A polgári védelmi törvényben megfogalmazott szakmai feladatok végrehajtásának biztosítására létrehozott szervezeti struktúra a *polgári védelem hivatásos szerveiből*, továbbá az *állampolgárok polgári védelmi kötelezettségén* alapuló *szervezetekből* tevődik össze. Ezek létrehozásának alapelveit az ország katasztrófa- és minősített időszakai veszélyeztetettsége alapján, az elégséges védekezési szint határozza meg. Fő jellemzője, hogy békeidőszakban a hivatásos polgári védelmi szerveknek ott kell megjelenniük, ahol a lakosság és az anyagi javak védelme azt szükségessé teszi, tehát nem általános védelmet, hanem konkrét *feladatra orientált védekezési rendszert* kell felépíteni. E célból készült el az a veszélyeztetettséget jelző sorolási rendszer, amelynek alapján megállapítható, hogy az ország 3150 települése közül 1280-ban kell különböző mértékű veszélyhelyzetre számítani, és itt él a lakosság 60%-a.

A polgári védelem hivatásos szervei

A polgári védelem országos hatáskörű központi irányító szerve a *Belügy-minisztérium Polgári Védelmi Országos Parancsnoksága*, létszáma 160 fő, amely tartalmazza a megyei közgyűlés elnökei mellé vezényelt 23 belügyi referensi státust (minősített időszakai tervező csoport) és a központi oktatási intézmény állományát is.

Az országos parancsnokság teljes jogkörrel rendelkező, önállóan gazdálkodó költségvetési szerv, irányítja az alárendelt hivatásos polgári védelmi parancsnokságok jogszabályban meghatározott polgári védelmi feladatainak az ellátását. A katasztrófa elleni védekezéssel összefüggő elvi tervezési, szervezési és koordinálási tevékenységet is ellátja, illetőleg másodfokon jár el az első fokú polgári védelmi szakhatóság határozata ellen benyújtott fellebbezés elbírálásakor. Felügyeli a nukleáris baleset-elhárítási rendszer hatáskörébe tartozó korai előrejelző állomásokat és az országos riasztó, értesítő rendszert.

A polgári védelem területi szervei az országos parancsnokság közvetlen alárendeltségében működő *megyei, fővárosi polgári védelmi parancsnokságok*, melyek részjogkörrel rendelkező, részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervek. Jogszabályokban meghatározott ügyekben első fokú polgári védelmi szakhatóságként járnak el, irányítják, ellenőrzik a körzeti polgári védelmi parancsnokságokat. A megyei parancsnokságok átlagos létszáma 18–22 fő, a fővárosi parancsnokságé 175.

A polgári védelem helyi szervei a *körzeti (Budapest főváros kerületi) polgári védelmi parancsnokságok* és a *kirendeltségek* (létszámuk: 1–6 fő). A körzeti parancsnokságok és a kirendeltségek a megyei, fővárosi polgári védelmi

parancsnokság közvetlen alárendeltségében működnek, végrehajtják a felettes szervek által meghatározott feladatokat. Közreműködnek a polgármesterek polgári védelmi feladatainak ellátásában.

A *hivatásos polgári védelmi szervezetek összlétszáma* az 1996. januári átszervezést követően 1017 fő, amely a megelőző időszakhoz képest több mint 300 fős létszámcsökkenést jelentett. A polgári védelmi feladatokat hivatásszerűen ellátó állomány megoszlása: 378 tiszt, 51 tiszthelyettes és 588 közalkalmazott.

A polgári védelmi kötelezettségen alapuló polgári védelmi szervezetek

A polgári védelmi szervezetek 1990-ig alapvetően a nagyüzemekre épültek, illetve ott alakultak meg. Ezek a szervezetek a gazdasági struktúra átalakításával egyidejűleg zömében megszűntek. (Az összlétszám 1990-ben 715 ezer volt.)

A szervezetek átalakítása 1993-ban kezdődött meg, és 1994-ben befejeződött. Ez azt jelenti, hogy a korábbi időszakban az atomháborús feladatokra létrehozott nagy létszámú alakulatok helyett elsősorban a helyi polgári védelmi feladatok végrehajtására szolgáló kisebb, komplex szervezetek alakultak, melyek összlétszáma nagyságrendileg kisebb az eddiginél. Megkezdődött a mennyiségi polgári védelem átalakítása minőségi polgári védelemmé.

A törvény új alapokra helyezte a polgári védelmi szervezetek létrehozásával és tevékenységi rendszerével kapcsolatos feladatainkat.

A polgári védelmi kötelezettség alatt álló polgárokból azoknak a szakfeladatoknak az ellátására, amelyek más szervezetek rendeltetésszerű tevékenységéből (tűzoltóság, rendőrség, mentőszolgálat stb.) nem biztosíthatók, polgári védelmi szervezetek alakulnak meg. Az adott területen jelentkező polgári védelmi feladatok mértékében – az elégséges védelem elvének figyelembevételével – területi, települési, illetve munkahelyi szervezeteket hoznak létre.

Területi polgári védelmi szervezeteket – az országos parancsnok által kiadott szervezési táblázatok alapján – azoknak a feladatoknak a végrehajtására alakítják meg, melyeket a települési polgári védelmi szervezetek nem képesek ellátni (az összlétszám 15–20%-a).

A *települési polgári védelmi szervezeteket* a helyi polgári védelmi feladatok ellátására hozzák létre, létszámukat a körzeti polgári védelmi parancsnok javaslata alapján a polgármester állapítja meg, tagjait határozatban jelöli ki.

Munkahelyi polgári védelmi szervezeteket a polgári szerv polgári védelmi feladatai végrehajtására, a polgári szerv vezetője jelöli ki, a beosztásra a lakcíme szerint illetékes polgármester jogosult.

A *települési és a munkahelyi polgári védelmi szervezetek* jellegüknekél fogva önvédelmi feladatokat látnak el, és az összlétszám mintegy kétharmadát teszik ki.

A polgári védelmi szervezetek létrehozásáról a polgári védelmi törvény rendelkezik. E jogszabály alapján, szem előtt tartva az ország területi veszélyeztetettségét és a szükséges és elégséges védelem elvét, a polgári védelem szakszolgálatait átszervezték. Létszámuk maximálisan az ország lakosságának 3%-a lehet. Terveink szerint e létszámkeretből a békeidőszakban előforduló veszélyhelyzetek kezelésére 60–70 ezer fős (elsősorban települési) szervezetek, rendkívüli állapot idején – külön terv szerint – további 120–180 ezer fő kijelölése válik szükségessé. A polgári védelmi szervezetek *anyagi-technikai felszerelése, felkészítése és az elavult eszközök megsemmisítése* a szükséges anyagiak hiányában csak nagyon lassan halad.

A NATO polgári veszélyhelyzeti tervezés

A polgári veszélyhelyzeti tervezés koordinálása a NATO szervezeti rendszerében a Senior Civil Emergency Planning Committee (SCEPC), a Felső Szintű Polgári Veszélyhelyzeti (egyes fordítások szerint Szükséghelyzeti) Tervezési Bizottság feladata. A főbizottságon belül jelenleg 9 bizottság és tanács működik, szakosodott feladatokkal (pl. egészségügy, szállítás, üzemanyag-ellátás, távközlés stb.). Az Észak-atlanti Tanács elfogadta, hogy e tervezés négy tevékenységre terjedjen ki, melyek a következők:

- a lakosság védelme,
- a kormányzás folyamatosságának biztosítása,
- a gazdaság működőképességének fenntartása,
- a polgári-katonai együttműködés fejlesztése.

A NATO e tevékenységek során az együttműködést helyezi előtérbe, és két évente kiadja azokat a miniszteri irányelveket, amelyek tartalmazzák a terület lehetséges fejlesztésének fő irányait a biztonságot veszélyeztető „aktuális” kockázatokból kiindulva. Az elmúlt időszakban és napjainkban is – az adott és korlátozott erőforrásokból kiindulva – a következő területek elsőbbségével kell számolni:

- a veszélyhelyzetek, válságok kezelésével kapcsolatos törvénykezés és a veszélyhelyzetek, illetve válságok kezelése,
- a katasztrófaelhárítás és -kezelés, valamint a humanitárius segítségnyújtás,
- a polgári-katonai együttműködés.

Az 1996. évi miniszteri irányelvek – hangsúlyozottan ajánlások – köréből a következő nemzeti szintű feladatok emelhetők ki:

- a törvények, jogszabályok felülvizsgálata abból a célból, hogy előmozdítsák a polgári erőforrások felhasználását béke, válság, illetve háború időszakában a nemzeten belüli és kívüli tevékenység vonatkozásában,

- a nemzeti veszélyhelyzeti rendszerek és eljárások felülvizsgálata a nemzeti felelősség szempontjából,
- tömegpusztító fegyverek hatásának felmérése a polgári lakosságra, a sebezhetőség csökkentésére irányuló megoldások meghatározása,
- a nemzeti és nemzetközi szervezetek erőforrásainak figyelembevétele a felesleges párhuzamosságok elkerülése céljából,
- a nemzeti szintű polgári-katonai együttműködés területeinek a meghatározása.

Ezek a feladatok alapvetően országokra „szabottak,” és meghatározott területeken (pl. az erőforrások felhasználása) hatékony nemzetközi együttműködést tételeznek fel, azonban ez nem jelenti az egyes országok szervezeti, szervezési rendszereinek feltétlen azonosságát. A NATO polgári veszélyhelyzeti tisztségviselői, szakemberei az együttműködés kérdését illetően sokszor hangsúlyozzák a következőket:

- nem a nemzeti felelősség szervezeti hovatartozása és szervezési módja a lényeges,
- fontos a tiszta, világos és egyértelmű kapcsolattartási pontok meghatározása a hatékony együttműködés érdekében,
- nem keverendő össze a politikai és szakmai elem a kapcsolattartást illetően,
- fontos a folyamatos, hosszabb távon is kiszámítható kapcsolati szintek meghatározása.

A NATO megítélése szerint az elmúlt időszakban a magyar polgári védelem egyértelműen jól oldotta meg a hazai polgári veszélyhelyzeti tervezés összehangolását. Ez így van akkor is, ha a jelenlegi időszakban új megközelítések jelennek meg a kapcsolattartásról. Természetesen a NATO-t a jövőben is ezek az együttműködési kívánalmak (elvárások) jellemzik majd, és rajtunk múlik, hogy mindezek hogyan alakulnak.

Napjaink biztonsági kockázatai

A polgári védelem jelenlegi felkészültségét a napjaink biztonságát veszélyeztető kockázati tényezők tükrében kell vizsgálni. A kihívások és kockázati tényezők összetételében jelentős változások történtek az elmúlt évtizedekhez képest, amelyek elhárítása más jellegű tervezést és szervezést igényel. Általában igaz, hogy kevesebb „sablon” használható a felkészülés során, és lényegesen körültekintőbben, pontosabban kell elvégezni a biztonsági kockázatok elemzését.

A biztonságot veszélyeztető tendenciák ismertek, azonban az azok mögött megjelenő események, következmények kiszámíthatatlanabbak, ezért a „reagáló tervezést” nehezebb elvégezni. Mindebből az következik, hogy a nemzeti biztonság szempontjából szükséges elemzéseket igen sokoldalúan, és főként folyamatosan kell végezni, ezekhez mindenkor igazítani kell a védelmi terve-

zést. Mértékadó elemzések szerint – amely tükröződik a nagyhatalmak nemzeti biztonsági stratégiában és a NATO stratégiai koncepciójában is – jelenleg a következő négy fő veszély van a világban:

- regionális instabilitás, amely veszélyezteti a nemzetközi békét,
- a tömegpusztító fegyverek ellenőrizetlen elterjedése és megléte,
- nemzetek fölötti veszélyek, pl. terrorizmus, a szervezett nemzetközi bűnözés, kábítószer-kereskedelem, menekültek kérdése, valamint betegségek és járványok,
- a demokráciát és a reformokat fenyegető veszélyek a korábbi Szovjet-unió területén és a keleti államokban, vagy másutt.

E négy fő veszély magában hordoz katonai és nem katonai jellegű problémákat, válságokat, és mindezek mellett igen komoly kihívásként jelenik meg a világon az ökológiai, természeti és civilizációs katasztrófák lehetősége is. Az európai biztonságot befolyásoló tényezők, kockázatok vizsgálata szerint a 24 különböző kockázati tényező közül mindössze 5 nevezhető tisztán katonai veszélynek (a bekövetkezési valószínűség 5–75%), míg 19 tényező alapvetően nem katonai jellegű veszély (20–90%-os bekövetkezési valószínűséggel). Nem szabad azonban szem elől téveszteni azt, hogy a katonai, illetve nem katonai jellegű veszélyforrások között esetenként nincsenek éles, „átjárhatatlan” határok, ugyanakkor egyértelműen szembetűnő a nem katonai jellegű veszélyhelyzetek, válságok előtérbe kerülése korunkban.

A hazai polgári védelmi szervek, szolgálatok feladatrendszer, a felkészülés irányultsága is az előzőeknek megfelelően alakult az 1990-es évektől kezdve. Előtérbe került a nem katonai jellegű veszélyek kezelése és – talán egy kissé túlzott mértékben – visszafejlődött a háborús feladatok tervezése. A magyar polgári védelem felkészültsége e szempontok alapján a következők szerint ítéltető meg:

- a nem katonai jellegű veszélyeket azonosan értékeli, mint a NATO, illetve a nyugati országok polgári védelme,
- a háborús feladatokra felkészülést illetően – a délszláv események kezelésével együtt is – elmarad a legtöbb nyugati országtól, ahol nem „bontották” le a háborús feladatrendszereket.

A polgári védelem hazánkban különösen érintett a következő, nem katonai jellegű veszélyek, válságok esetén:

- természeti és civilizációs katasztrófák, ipari balesetek (mindenekelőtt nukleáris baleset) következményeinek elhárításában, ezek a kockázati tényezők 60%-os valószínűségűek, illetve az elméleti 10-es veszélyskálán 4–8 között helyezkednek el,
- a menekülthullám (tömeges migráció) kezelésében, ez 30%-os valószínűségű és 5-ös fokozatú veszély,
- nagyméretű járványok esetén, a nemzetközi terrorizmus és szervezett bűnözés elleni közvetett feladatok végrehajtásában, a bekövetkezési

valószínűség ugyan elég magas (60–80% közötti), ugyanakkor a veszély nagysága viszonylag alacsony értékű (1–2,5).

Hazánkban a *katasztrófa veszélyét is magukban hordozó veszélyforrások* lehetnek, különösen:

- az árvizek és belvizek,
- a felszíni vizek szennyezése,
- a környezet közvetlen és súlyos szennyezése veszélyes hulladékokkal,
- a légszennyezettség,
- az atomenergia alkalmazását szolgáló létesítmények üzemzavara, balesete,
- ipari létesítményben vagy veszélyes anyag tárolása és szállítása közben bekövetkező baleset,
- rendkívüli időjárási körülmények (intenzív eső, hóesés, utóbbi időben a szélviharok),
- a földmozgások (földcsuszamlás, földrengés) hatásai,
- járványok kialakulása.

E csoportosítás lényegében a polgári védelemről szóló törvény lehetséges veszélyhelyzetek, katasztrófa-helyzetek felsorolásának felel meg. Ezek közül kiemelt jelentőségűek:

- az árvizek, melyek Magyarországon 809 települést veszélyeztetnek,
- veszélyes anyagok hatásai (ipari eredetű mérgező anyagok), melyek 576 települést érinthetnek,
- a veszélyes anyagok szállítása során bekövetkező hatások, melyek 554 helységet fenyegetnek,
- nukleáris hatások, melyek 73 települést kiemelten veszélyeztetnek.

Kockázatokat növelő tényezőként figyelembe kell venni az országhatáron kívül bekövetkező eseményeket is, elsősorban az atomerőművek baleseteit, valamint az országhatáron túli, de közelre települt ipari létesítmények katasztrófáit is, amelyek hatásai elérhetik az ország területét.

A polgári védelem jelenlegi helyzetének megítélése

A legfontosabb területek:

- törvénykezés a stockholmi javaslatok tükrében,
- szervezeti, szervezési rendszerek,
- felkészültség, készenlét és fejlesztés,
- az együttműködés színvonala.

E négy terület mögött rendkívül széles, részterületeket tartalmazó feladat-sorok húzódnak meg, amelyek összességében átfogják a nemzeti polgári védelem helyzetének teljes vertikumát. A következőkben ezekről szólunk részletesebben.

A polgári védelem működésének jogszabályi alapjai

Megállapítható, hogy a polgári védelem megfelelő, eurokonform jogszabályi alapokkal rendelkezik a működését, tevékenységét érintő területeken. A közelmúltban e területet áttekintették az EU-tagsággal összefüggésben is, és megállapították, hogy a közvetlenül a polgári védelmet érintő törvények és jogszabályok módosítása nem indokolt. Az 1998 áprilisában kitöltött NATO *Polgári veszélyhelyzeti tervezési kérdőív* törvénykezésre vonatkozó kérdéseinél – amelyek a már említett stockholmi javaslatok pontjai voltak – a polgári védelemmel kapcsolatban nincs további törvényalkotási feladatunk. Hiányosságként csak az rögzíthető, hogy a polgári védelemről szóló törvény, illetve annak végrehajtására kiadott kormányrendeletek felhatalmazásai szerint nem valósult meg néhány fontos további szabályozás. Hiányzik például a veszélyhelyzet idején bevezetendő intézkedések alkalmazásával kapcsolatos kormányrendelet (az alkotmányos összefüggések miatt) és néhány miniszteri rendelet. Különösen fontos lenne a honvédelmi tárca jogszabályból eredő kötelezettségének teljesítése, ez ugyanis a polgári védelmi tervezésre is rendkívül nagy hatással lehet.

Összességében tehát a polgári védelmet közvetlenül érintő törvények és jogszabályok megfelelnek az európai követelményeknek és elvárásoknak. Ez nem jelenti azt, hogy az általános veszélyhelyzeti tervezés vonatkozásában – amelyek a polgári védelem tevékenységét közvetve befolyásolják – minden rendben van. A teljesség igénye nélkül – csupán jelzési szándékkal – az alábbi hiányosságokat említjük:

- Az alaptörvény vonatkozó részeit módosítani szükséges – nem kifejezetten a NATO-tagság szempontjából – a minősített időszakok „átrendezése” érdekében. A törvényhozás 1999. június 22-én elfogadta a katasztrófák elleni védekezésről szóló törvényt, melynek végrehajtási rendeletei kidolgozás alatt vannak.
- A honvédelemről szóló törvény módosítása is szükséges úgy, hogy legyen egy külön törvény a „honvédségről” (tervezet formájában ez el is készült), és legyen egy törvény a „honvédelemről”. Ez utóbbi nem biztos, hogy ezen a néven megfelelő, lehetne csak a „védelemről” vagy „biztonságról” elnevezésű.

A jogszabályi területekhez kapcsolódóan meg kell említeni az alapelvek és a stratégiák jelenlegi – kidolgozás alatt lévő – helyzetét, amelyekhez a polgári védelmi (polgári veszélyhelyzeti) tervezési tevékenységek fontos területeken kapcsolódnak.

Törvényeink – a jelzett hiányosságokkal együtt is – alapvetően megfelelnek az euroatlanti csatlakozási folyamatokkal kapcsolatos elvárásoknak. Rendkívül jelentősek a feladataink azonban az alacsonyabb szintű szabályozások (doktrínák, tervezési irányelvek, szabályzatok, segédletek) kidolgozásának területén.

A polgári védelem szervezeti, szervezési rendszere

A szervezeti, szervezési rendszerek értékelésénél, jelenlegi helyzetének megítélésénél és ezeknek az európai összehasonlítása során olyan területeket kell figyelembe venni, mint például az irányítás kérdése, a nemzeti struktúra felépítése, a felelősségek szintenkénti megjelenése és kapcsolódásai.

A *polgári védelem irányítását* 1990-től az európai, illetve a NATO-országok gyakorlatához hasonlóan, civil irányítás alá rendelték. Ez döntően belügyminisztériumi irányítást jelent, ez így van a másik két új tagország esetében is. A civil irányítást illetően tehát helyén van a szervezet. Ugyanez mondható el a területi szintek (megye, főváros) vonatkozásában is, ahol a megyei közgyűlés elnöke, illetve a főpolgármester irányítja a polgári védelmet. A helyi szinteken (körzet, kirendeltség) hasonló a helyzet, a helyi védelmi bizottság elnöke, a települési polgármester a civil irányítás megjelenítője. Ilyen esetben a helyi védelmi bizottság elnöke, a települési polgármester felelőssége – legalábbis minősített időszakban – a civil irányítás.

A polgári védelmi struktúrák összehasonlítása az európai országokéval megoldható feladat lenne ugyan, de megítélésünk szerint nem célszerű. A kép azt mutatja, hogy rendkívül változatos a helyzet, az egyes nemzetek teljesen eltérő szervezeti struktúrákkal oldják meg feladataikat. Ezek többsége történelmileg alakult ki az egyes országokban, és folyamatosan változott. Azonos elem azonban minden szervezeti struktúrájánál, az erős és egyértelmű kapcsolódás a közigazgatási rendszerhez, a legalább kétszintes (de az esetek többségében háromszintes) struktúra. Ennél több azonosságra nincs is szükség, és igény sincs rá. A NATO nem kíván „beleszólni” a nemzeti rendszerek kialakításába, ha azok egyébként megfelelnek a demokratikus állam alapvető elveinek és értékeinek, illetve megfelelően biztosított a polgári irányítás. Az egyes nemzetek felelőssége, hogy a polgári védelmi feladatokat milyen szervezeti formákban valósítja meg.

A struktúrához kapcsolódóan szükséges azt elemezni, hogy a *polgári védelmi feladatok végrehajtásának felelősségi kérdései* a különböző szinteken hogyan jelennek meg, illetve az elvárásoknak megfelelően átfogják-e az egész társadalmat. Ebben a vonatkozásban teljes az azonosság, sőt néhány NATO-, illetve európai országhoz képest nálunk még jobb is a helyzet. A Magyar Köztársaságban az Országgyűléstől kezdve a kormány, a minisztériumok, a közigazgatási szervek, az önkormányzatok, a polgári szervek rendszerén keresztül az állampolgárokig bezárólag rendezettek a felelősségek, a feladatok, jog- és hatáskörök. A polgári védelmi feladatok végrehajtásának felelősségi kérdései alapvetően a települési önkormányzatoknál jelennek meg. Ez utóbbi ugyancsak történelmileg kialakult helyzet, hiszen így volt ez már 1935-ben is, a hatósági légoltalom megalakulásakor. Bizonyos időszakokban, a polgári védelmi feladatok „leosztása” jelentős központi irányítás mellett történt, és ez

a helyi felelősség kérdését is másképpen vetette fel. Ma ez a felelősség egyértelmű és nem pusztán a jogszabályok tükröződése. A legnagyobb probléma az, hogy a felelősség mellett nem biztosítottak a feltételek (elsősorban anyagi-pénzügyi vonatkozásban) a polgármesterek számára. Ennek ellenére elmondható, hogy a legtöbb önkormányzatnál jól működik a kialakított rendszer.

Felkészültség, készenlét, fejlesztés

A polgári védelem felkészültségének jelenlegi helyzetét értékelve – a különböző nem katonai, illetve katonai jellegű veszélyeztetésre vonatkozóan – az alábbiakat állapíthatjuk meg:

- a veszélyforrások hatása, a lehetséges konfliktusok köre jól feltárt, azonban a katonai jellegű veszélyeknek az ország egyes területeire vonatkoztatott értékelése nem teljes; ez a fegyveres erőkkel való szorosabb tervezési együttműködéssel valósulhat csak meg,
- a polgári védelem tervei teljesen kidolgozottak a nem katonai jellegű veszélyhelyzetekre (katasztrófákra), ugyanakkor jelenleg csak részben kidolgozottak a katonai veszélyhelyzetekre, válságokra,
- a polgári védelem anyagi-technikai felkészültsége, felszereltsége messze elmarad a lehetséges kockázati tényezők hatékony kezeléséhez szükségstől. Az igen szerény mértékű fejlesztések a katasztrófákkal összefüggő feladatokra koncentráltak, míg a katonai jellegű veszélyhelyzetek kezelése csak egy hosszabb felkészülési időszak eredményeként valósulhatna meg, amennyiben a védelmi felkészítés és az országos mozgósítás rendszere egy ilyen időszakban hatékonyan tudna cselekedni,
- a polgári védelem beavatkozási hatékonysága megfelelő egy kisebb kiterjedésű veszélyhelyzet (katasztrófahelyzet) vagy kisebb mértékű (területi kiterjedésű), határ menti konfliktus esetére, azonban a nagyobb létszámú beavatkozás a szervezetek felszereltségének és kiképzettségének hiánya miatt – nem éri el a kívánatos hatékonyságot.

Ha összevetjük a NATO-, illetve a nyugati országok, valamint a magyar polgári védelem felkészültségét és lehetőségeit, az alábbi megállapításokat tehetjük:

- tervezési, szervezési tevékenységet, valamint az elemzési, értékelési eljárási módszerek hatékonyságát illetően nincsenek nagy különbségek az országok között, azaz a „humán” oldal azonos felkészültségű,
- az anyagi-technikai eszközök oldaláról vizsgálva a kérdést jelentős az elmaradás, azaz csak komoly fejlesztésekkel érheti el a nyugati országok szintjét. Ezekre a polgári védelem esetében csak a 2000-ben, illetve az azt követő években kerülhet sor.

Ez a kettősség, úgy gondolom, nem csak a polgári védelem jellemzője, ugyanakkor a NATO-n belüli együttműködés meghatározó alapját képezheti, elsősorban a módszerek kölcsönös megismerésekor és adaptálásakor.

A polgári védelem együttműködése

A különböző területeket vizsgálva megkülönböztethetünk belső (országon belüli), valamint külső (országok közötti szomszédos, regionális, bilaterális kapcsolatok nemzetközi szervezetekkel) együttműködést. Általánosságban elmondható, hogy az 1990 utáni időszakban jobban és kiegyensúlyozottan fejlődött az utóbbi kapcsolatrendszer. Ennek részletes okaival most nem kívánunk foglalkozni, de szerepet játszott ebben a polgári védelem többszöri átszervezése, az irányítás rendjében és rendszerében történt többszöri változás is.

Mindenekelőtt tekintsük át a hazai kapcsolatrendszereket és együttműködést. E terület nyugati, illetve NATO-országokkal való összehasonlításának nincs különösebb jelentősége, mert – mint már utaltunk rá – ez nemzeti sajátosságokat mutat minden országban. Természetesen mindez kihat a nemzeti polgári védelem hatékony működésére, amelynek már van hatása a nemzetközi együttműködés hatékonyságára, tartalmára. A polgári védelem hazai együttműködési rendszere rendkívül összetett és szerteágazó. Ezek jelentős részét jogszabályok rögzítik, illetve határozzák meg.

Nem fontossági sorrendben, az együttműködés területei (szervezeti kapcsolódásai) az alábbiak:

- önkormányzatok,
- minisztériumok, országos hatáskörű szervek,
- polgári szervek,
- fegyveres erők,
- rendvédelem,
- védelmi igazgatás,
- társadalmi és karitatív szervezetek.

Anélkül hogy a fejlődési és visszaesési tendenciákat az elmúlt időszakra vetítve részletesen bemutatnánk, a jelenlegi helyzet a következő:

- Rendkívül jó az együttműködés az önkormányzatokkal és a polgári szervekkel, ez azért fontos számunkra, mert ezek a polgári védelmi feladatok megvalósulásának színterei. A fejlődési tendencia e területen egyértelműen pozitív.
- Jó az együttműködés a rendvédelmi szervekkel, valamint a társadalmi és karitatív szervezetekkel, különösen az a területi szervekkel. Országos szinten – mint sok minden – ez is kissé bonyolultabb, de összességében jónak ítéltető meg.

- Változó hatékonyságú az együttműködés a minisztériumokkal és az országos hatáskörű szervekkel. Folyamatos „kompetenciaelemzések és viták” jellemzik e területet. Feltétlenül szükséges lenne a hatékonyabb, kizárólag szakmai együttműködés kialakítására.
- Elfogadható színvonalú a védelmi igazgatás szerveivel az együttműködés.
- A fegyveres erőkkkel az együttműködés formája és tartalma nem alakult ki, 1990 óta nem dolgozták ki ennek kereteit. Az utóbbi hónapokban az együttműködés kérdései előtérbe kerültek, és várhatóan a közeli időszakban jelentős előrelépés következik be.

Szólni kell még a lakossággal kialakítandó kapcsolattartásról. Ez a terület az elmúlt nyolc évben rendkívül változóan alakult, azonban alapvetően pozitívan értékelhetjük. Napjainkban már érzékelhető a polgári védelem lakossági (társadalmi) elfogadottsága, és az a lakossági igény is, mely szerint szükség van egy megváltozott feladatrendszerű polgári védelemre. A polgári védelem jelentős erőfeszítéseket tett, hogy ez az „együttműködés” (vagy annak készsége) elérje a jelenlegi szintet. Változatlanul fontos feladatunknak tartjuk e terület további fejlesztését.

Összességében megállapítható, hogy az országon belüli együttműködés kedvező, területi szinten a különböző szervezetekkel a kapcsolatrendszer jó, viszont országosan, esetenként és időszakonként változó képet mutat. Ez természetes nem jó, de az okok rendkívül összetettek, s vizsgálatuk messzire vezetne.

A magyar polgári védelem nemzetközi együttműködési tevékenységét vizsgálva rendkívül kedvező a kép. A kapcsolatok 1994-től váltak intenzívebbé, és alapvetően az alábbi területeken folynak:

- a NATO-val, az EU-val és a közép-európai kezdeményezéssel kialakított kapcsolatok,
- a multilaterális, regionális és bilaterális, illetve határ menti kapcsolatok.

A NATO-val való együttműködés hatékonyságáról részleteiben nem foglalkozunk, azt különböző fórumokon arra illetékesek többször megtették. Megállapítható az, hogy a Magyar Köztársaság kedvező NATO-megítélésében a polgári védelem is jelentős szerepet játszott. Az ENSZ és a nemzetközi szervezetek polgári védelmi szerveivel, valamint az EU XI. Főigazgatóságával – mely többek között a polgári védelemmel is foglalkozik – hatékony az együttműködés.

Jelentős a regionális – közöttük is meghatározóan az Alpok-Adria Együttműködés Munkacsoportjában, valamint a közép-, kelet- és délkelet-európai országok közötti – együttműködés. Különösen jó kétoldalú kapcsolatokat alakított ki a polgári védelem Hollandiával, Svédországgal, Kanadával, Lengyelországgal, Németországgal, az Egyesült Királysággal, az Amerikai Egyesült Államokkal, és Jugoszlávia kivételével az összes szomszédos országgal. Ezen

túlmenően minden európai országgal felvettük a kapcsolatot és létezik kölcsönös konzultáció.

1996 óta 12 nemzetközi – többnyire békepartnerségi vagy ilyen szellemű – gyakorlaton vett részt a magyar polgári védelem, több hazai NATO-rendezvény szervezője volt, és több meghatározó terület (pl. a törvényalkotás) vonatkozásában javaslatokat tett. A nemzetközi katasztrófamegelőzés és -kezelés területén jó néhány esetben segítséget nyújtottunk, ezek köréből kiemelkedik az 1997. évi lengyelországi és csehországi árvíz időszaka és az 1999. évi ukrainai árvíz.

Erre az együttműködésre jellemző mindenekelőtt:

- az ország külpolitikájának szem előtt tartása,
- a nyitottság, korrektség, igényesség,
- a magas szakmai felkészültség,
- az ismeretek átadásának, átvételének, befogadásának az igénye.

A nemzetközi együttműködésünkkel kapcsolatban egyértelműen megállapítható, hogy igen hatékony. Jellemző e területre, hogy a magyar polgári védelem elismertsége – az előző években – jobb volt külföldön, mint itthon. Mindent összevetve, az együttműködést vizsgálva megállapítható, hogy hazai vonatkozásban, néhány területen javítandó, ez a szándék a polgári védelem részéről létezik.

Végeredményben: a magyar polgári védelem felkészültsége, működésének jogi alapjai, szervezeti és szervezési rendszerek felépítése szerint, valamint az együttműködési készség és hatékonyság alapján, összességében kedvező helyet foglal el az európai országok polgári védelméhez viszonyítva. A sokat emlegetett technikai elmaradottság kétségkívül tény, ugyanakkor mindez a megítélésnek csak egyik területe. Ha ezt az alapfeladat oldaláról nézzük, akkor a szervezet kevésbé hatékony, mint a nyugati országok polgári védelmei. Szervezési vonatkozásban magán viseli azokat az előnyöket – amely a volt szocialista országok korábbi, erős polgári védelméből adódó előnyként – szakmai tapasztalatok átadására is alkalmassá teszik. Talán nem véletlen e szempontból az, hogy a három újonnan csatlakozott országgal a NATO a saját polgári veszélyhelyzeti tervezésének további fellendülésével is számol.

A polgári védelem jövőképe

A jövőkép az objektív előrelátás és a cselekvési lehetőség alapján alakítható ki, kedvező esetben legalább 10–15 éves időszakra. Mindez jelenleg nem egyszerű feladat, mert bizonyos területeken még mindig az átmenet időszakában vagyunk. A polgári védelemnek 1995 végéig esélye sem volt arra, hogy jövőképét kialakítsa, a többszöri átszervezés, a folyamatos vezetőváltások és nem utolsósorban a működési feltételek jelentős hiánya miatt.

A jövőkép kialakításában természetesen szerepet játszanak a nemzetközi tapasztalatok és tendenciák, valamint a nemzeti sajátosságok és folyama-

tok. Mindenekelőtt rendkívül fontos a belső szervezeti fejlődés és a külső (társadalommal összefüggő) integrációjának kívánatos elméleti modelljét meghatározni. Ennek jellemzői a következők:

- magas szakképzettség, amely teljes mértékben felváltja a hivatásos ideológiákat,
- a mobil szervezési és szervezeti rendszerek elfogadása,
- a feladat-végrehajtó szemléletmód helyére fokozatosan a feladatmegoldó szerep kerül,
- az intézményi normák iránti elkötelezettség,
- a társadalom egyre szélesebb rétegeivel növekszik az integráció,
- a legteljesebb nyilvánosság, széles körű együttműködés a társadalommal.

A jövőkép tervezésének folyamatában természetesen bekövetkezhetnek kismértékű megtorpanások, majd újabb lendületek, azonban a cél adott, s a megvalósításért már sokat tettünk.

A következőkben áttérünk a polgári védelmi feladatok végrehajtási színtereire, a felelősségek súlyponti elhelyezkedésére és azok változásaira a jövőképpen. A polgári védelmi feladatok hatásköri kérdései már ma is, és a jövőben mindinkább az önkormányzatokhoz kerülnek. A távolabbi jövőben teljes mértékben beépül majd az önkormányzatok feladatrendszerébe, a cselekvőképesség feltételeinek teljes körű biztosítása mellett. Egy hosszabb folyamat eredményeképpen eljőhet az az idő, amikor már nem lesz szükség körzetekre, kirendeltségekre, ez azonban legalább 8-10 éves folyamat. Változatlanul számolni kell viszont azzal, hogy a polgári vezetés (a polgármester) hogyan fog megbirkózni a bekövetkezett veszélyhelyzetek operatív kezelési feladataival. Ez ugyanis – túlzás nélkül állítható – olyan szakma, amely speciális felkészültséget, rátermettséget és nem utolsósorban nagy szakértelmet igényel. A polgári vezetőktől ez nem várható el teljesen. Ezért és emiatt lehetne alkalmazni például a belga módszert, ahol beavatkozásokra felkészített csoportok állnak folyamatos készenlétben (váltásos rendszerben, általában volt katonák köréből kerülnek ki), amelyek a legrövidebb időn belül a beavatkozás helyszínére érkeznek, és az operatív irányítást végzik.

A következőkben a polgári védelmi feladatok végrehajtási feltételeinek lehetséges változási irányait elemezzük a jövőkép szempontjából.

Ma a polgári védelmi feladatok végrehajtásának fő színterei az állampolgárok köréből, kötelezettség alapján létrehozott és működtetett polgári védelmi szervezetek. Ezek létszáma a „békeidőszaki” feladatokra jelenleg a népesség 0,7%-a (70 ezer fő). Az euroatlanti csatlakozási folyamatokkal összefüggésben a közelmúltban tekintették át – az EU-jogharmonizációs feladatokkal együtt – a polgári védelemről szóló jogszabályokat is. A kötelezettség működtetése vonatkozásban nincs jogharmonizációs probléma, hiszen számos nyugat-európai országban általánosságban működik a kötelezettség (had- és/vagy polgári-védelmi kötelezettség) intézményrendszere.

A mai területvédelmi alakulatok lehetséges szerepe a veszélyhelyzetek, katasztrófák elhárításában

Ezzel kapcsolatban az elmúlt időszakban több tanulmány is készült, és a Magyar Honvédség jövőképében is többször említik a lehetséges fejlődési irányokat. Valószínűsíthetően jó irányvonal a területvédelem „milic-jellegű” vagy „nemzeti gárda” típusú átrendezése és területi (megyei) szintű területiális erőként alkalmazása. Ezzel a területek közigazgatási vezetői, a települési önkormányzatok is egyetértenek, ugyanakkor jelentős anyagi kérdéseket is tisztázni kell, illetve meg kell teremteni a feltételeket.

Végül, de nem utolsósorban, a *technikai vonatkozású jövőképről* néhány gondolat. A polgári védelem nagyobb arányú technikai fejlesztése csak 3-4 év múlva kezdődhet meg. Addig emelkedhet ugyan a fejlesztésre fordítható összeg, de csak igen szerény mértékben. Ez alatt az időszak alatt el kell érni, hogy a polgári védelem legalább 2002-től, évente meghatározott arányban részesüljön a GDP-ből. Vissza kell állítani a korábbi időszakban működő pénzügyi tervezési rendet, elsősorban a tervezhetőség érdekében. Az, hogy mindez milyen mértékű legyen, politikai döntés kérdése, viszont mindenkor összhangban kell lennie a biztonságot veszélyeztető kockázatokkal. Ezt tehát, mint biztonságpolitikai kérdést, a politikának kell vállalnia, a szakértők csak javaslatot tehetnek. Tekintettel a jelenlegi – a korábbi időszakokhoz képest jelentősen leépült – képességekre, készségekre, ez 3-4 éven keresztül magasabb összeg lenne, és azt követően – ha a ráfordítás a GDP 0,10–0,12%-a – biztosítható a folyamatos fejlesztés és fenntartás. A polgári védelem – amennyiben az ezredfordulót követő 1-2 éven belül jelentősebb fejlesztési lehetőségek állnak rendelkezésre – 13–15 év múlva elérheti majd az akkori kor színvonalát. Mindezek a ma ismert folyamatok szerint várhatók, kedvező esetben az időtartamok 1-2 évvel csökkenhetnek.

Hogyan foglалható össze tehát a polgári védelem jövőképeének főbb megállapításai? Röviden az alábbiakban:

- fel kell készülni a mobil szervezési rend elvéből következő szervezeti változásokra,
- ki kell alakítani és adott esetben érvényesíteni kell a polgári veszélyhelyzeti tervezésnek a létrehozását a polgári védelem bázisán,
- el kell mozdulni a civil terminológia irányába,
- a polgári védelmi felelőségeknek fokozatosan és teljesen át kell kerülniük az önkormányzatokhoz,
- ki kell alakítani a beavatkozások operatív irányításának szakmai elemeit,
- a kötelezettséget mindaddig fenn kell tartani, amíg az önkéntesség kedvezőbben alakul, ezt intenzívebben kell szervezni,
- meg kell teremteni a karitatív szervezetek szélesebb bevonásának jogi és gazdasági alapjait,

- meg kell vizsgálni és ki kell dolgozni a területvédelmi alakulatok elsődleges tevékenységének áthelyezését a katasztrófaelhárítás területére,
- meg kell teremteni a polgári védelem kiszámítható és megfelelő mértékű
- a jelenlegi elmaradt helyzethez, illetve a kockázatokhoz igazított – arányos finanszírozását.

Ennyiben kívántam bemutatni a polgári védelem jövőképét a következő 10–15 éves időszakra, amely természetesen módosulhat, ugyanakkor a fő szakmai követelményeknek az említettek szerinti megvalósulása mindenképpen elérendő cél.

Felhasznált irodalom

3344/1989. (XII. 14.) MT határozat (a polgári védelem a Belügyminisztérium alárendeltségébe került).

18/1995. (III. 28.) AB határozat (alkotmányellenes helyzet megállapítása).

140/1995. (IX. 29.) kormányrendelet (jogilag és gazdaságilag önálló polgári védelem).

114/1995 (IX.) kormányrendelet (a települések polgári védelmi sorolásának szabályai).

1996. évi XXXVII. törvény (a polgári védelemről).

196/1996. (XII. 22.) kormányrendelet (a mentésben való részvétel szabályairól).

55/1998. BM rendelet (a polgári védelmi szervezetek létrehozásáról anyagi-technikai ellátásáról, alkalmazásáról).

1010/1998. kormányhatározat (polgári védelem hivatásos szervei és a polgári védelmi szervezetek létszámának megállapítása).

1996. évi XXXVII. törvény (polgári védelemről).

1999. évi LXXIV. törvény (a katasztrófák elleni védekezésről).

KELEMEN LÁSZLÓ

A honvédelem központi igazgatása és a NATO-csatlakozás

Az euroatlanti integrációs folyamat – sokak által korábban nem várt módon – úgy alakult, hogy Magyarország jóval előbb lett tagja a NATO-nak, mint az Európai Uniónak. Ez azt jelenti, hogy a központi igazgatási szervek közül elsőként a Honvédelmi Minisztérium, illetőleg a Honvéd Vezérkar került közvetlen kapcsolatba a legfejlettebb országokat tömörítő nemzetközi szervezettel, amellyel jól összehangoltan kell végeznie napi tevékenységét. A honvédelem központi szerveinek a felkészülésre jóval kevesebb idő állt rendelkezésre, mint a többi minisztériumnak.

Magyarország – különösen a boszniai békefenntartásban kifejtett tevékenységével – már bebizonyította, hogy a NATO-val képes az együttműködésre. A NATO, illetve a tagországok politikai és katonai vezetői is rendszeresen úgy nyilatkoznak, hogy Magyarország alapvetően megfelel a követelményeknek, vagy legalábbis erre idővel minden területen képessé válhat. Alacsonyabb szinteken, a minisztérium, a vezérkar különböző szerveivel, illetőleg az egyes intézményekkel kapcsolatba kerülő, a NATO-tól vagy egyes NATO-tagországo kból érkező küldöttek azonban – többnyire magánjellegű érintkezések keretében – már súlyos kifogásokat is megfogalmaznak. Visszatérő panasz, hogy nehezen megy az együttműködés, felvetéseikre gyakran nem kapnak érdemi választ, nehezen születnek meg a döntések, sokszor lehetetlen kideríteni, hogy egy adott ügyben ki az illetékes, és általában is szervezetlenség tapasztalható. Nézetünk szerint ezeket a problémákat még nem a honvédség vagy a minisztérium egészére, csupán a velük közvetlenül kapcsolatba kerülő szervekre vonatkoztatják. Fennáll azonban az a lehetőség, hogy a különböző részterületeken és alacsonyabb szinteken felmerülő kifogások összegződnek, magasabb szintre jutnak, és idővel a honvédelmi igazgatás, illetve az ország egészével kapcsolatos problémaként jelennek meg. Ezért is érdemes áttekinteni a honvédelem központi igazgatása hatékony működését gátló tényezőket.

A NATO-kompatibilitás kapcsán sok összetevőről esik szó (a fegyverzet és a technika, a szabványok, a nyelvtudás stb.), és ezek között kell megemlíteni az úgynevezett „szellemi összhang” kérdését is. Talán ritkábban merül fel külön az *igazgatási rendszerek kompatibilitása*, pedig enélkül sem lehetséges

a zökkenőmentes együttműködés. Ha a magyar honvédelmi igazgatás a NATO szintjével nem képes összhangba kerülni, akkor – néhány látványos és különleges figyelmet élvező akciót leszámítva – nem leszünk alkalmasak a napi együttműködés során a NATO-tól érkező feladatok és elvárások megfelelő teljesítésére, illetőleg saját érdekeink megfogalmazására és képviselésére.

Természetesen nincs arra objektív mérce, hogy mit jelent a NATO-színvonal, illetve arra, hogy mi ennek az igazgatás terén mennyiben felelünk meg. Ezért most nem is ennek elemzésére, hanem arra teszünk kísérletet, hogy fel tárjunk néhány olyan hosszabb ideje fennálló tény, amely akadályozhatja a jól szervezett, intenzív, ésszerű és hatékony igazgatási tevékenységet. Ezek azok a problémák – és egyben kitörési pontok is –, amelyek egy magasabb szint elérése, és ezáltal a NATO-val való harmonikus együttműködés megteremtése felé a fejlődés irányait kijelölhetik. Érdemes hangsúlyozni, hogy az eddigi kormányváltásoktól nagyrészt független, állandónak tűnő tényezőkről szólunk.¹ Ezek részben összefüggnek a magyar közigazgatás általános állapotával, de jó néhány honvédelmi sajátosságra is rámutatunk.

A politikai koordináció gyengesége

Elsőként a koncepciók, a fő elvek kidolgozásának, illetve meghatározásának hiányát, és ezzel összefüggésben a politikai koordináció gyengeségét említhetjük. Nyilvánvaló, hogy az igazgatás, és különösen a nagy szervezeteké, csak akkor működhet zökkenőmentesen, ha a célok és az elvek, valamint a hozzájuk tartozó fő eszközök kellően meghatározottak mind a szervezet egészére, mind az egyes részterületekre nézve. Az alapvető elveket és irányokat az apparátus tagjainak ismerniük kell, a felső vezetésnek pedig abban a helyzetben kell lennie, hogy koordináció, illetve a vezetés egyéb eszközei révén érvényesíteni tudja az általa megjelölt értékeket és rendező elveket. Ellenkező esetben a koncepciók és az elvek helyébe az apparátusi, személyes vagy lobbierdekek lépnek, ha pedig ilyenek adott esetben nincsenek, akkor a döntés rögtönzésen vagy előre kiszámíthatatlan, véletlenszerű tényezőkön alapul. A stabil elvek hiánya természetesen megnehezíti a külső együttműködés zavartalanságát is.

A rendszerváltást követő két kormányzat honvédelmi vezetésére egyaránt jellemző volt az, hogy működésükben valamiféle koncepció csak kivételesen volt tetten érhető, alapvető kérdésekben apparátusi érdekek, illetőleg rögtönzések határozták meg működésük irányát. Az MDF vezette kormány honvédelmi politikája elsődlegesen bizonyos keresztény-nemzeti értékek, és az ezeket kifejező történelmi szimbólumok (új egyenruhaelemek, csapatzászló, kürtjelzés) bevezetésére irányult. A honvédelmi törvény² kidolgozásának időszakában koncepcionális elemként jelentkezett a kormány mozgásterének

szélesítése a fegyveres erők alkalmazása terén. A honvédelmi törvény egészét, illetőleg az állampolgárokat közvetlenül érintő túlnyomó részét illetően viszont koncepciónak már nyomát is alig lehetett látni, a törvény végleges formája a véletlenül múltott.³ Az MSZP vezette kormány időszakában úgy tűnik, hogy a botrányok elkerülése, a nyugodt, működés biztosítása, illetőleg a botrányok sima „kezelése” volt a legfőbb cél. Markáns koncepció inkább csak a nemzetközi kapcsolattartás és az integráció terén volt.⁴ A közelmúltban lezajlott kormányváltás elvben megteremti a lehetőséget egy koncepciózusabb, és ezáltal átláthatóbb és kiszámíthatóbb kormányzati munkához, ennek azonban jelenleg nagyrészt hiányoznak a gyakorlati feltételei.

Problémát jelent az, hogy honnan merítsen koncepciót és reformelképzeléseket a politikai vezetés, és ha már vannak ilyenek, akkor hogyan érje el azok gyakorlati érvényesülését. *Lengyel László* mutat rá a Pénzügyminisztérium tevékenysége kapcsán arra az általánosítható összefüggésre, hogy az igazgatásban dolgozóktól nem várható alapvető koncepciók és reformok kidolgozása.⁵ A közigazgatási apparátusok fő funkciója ugyanis az ügyintéző és a végrehajtó tevékenység (kevésbé szakszerű, de a magyar valóságot talán jobban jellemző megfogalmazással: a tűzoltás és a favágás). E feladatok mellett sem idejük, sem energiájuk nem marad arra, hogy különböző megoldásokon gondolkozzanak, ezenkívül pedig erőteljesen hat az apparátusoknak a változatlanóság fenntartására irányuló érdeke, belső összefonódásai és szubkultúrája. *Lengyel László* – gyakorlati tapasztalatok alapján – az ún. bizottsági módszert ajánlja, vagyis azt, hogy a koncepciókat általánosan elismert külső szakértőkkel, illetve bizottságaikkal dolgoztassák ki.

A Honvédelmi Minisztérium a koncepciókat és a meghatározó jogszabályokat hagyományosan saját szervezetén belül készítette. A külső szakértők, illetve kutatóintézetek bevonására esetlegesen került csak sor, és a döntésekre a külső szakvélemények ezen belül is csak kis részben hatottak. Általában nem egész koncepciókat dolgoztattak ki külső szakértőkkel, hanem gyakran csupán az apparátus anyagait véleményeztették, illetve egyes vitás pontokon kértek állásfoglalást. Ezen a gyakorlaton változtatni kellene, bár a honvédelmi ágazat sajátos helyzete miatt ez akadályba ütközhet. Konferenciákon gyakran elhangzik, hogy hiányzik az a honvédelmi ügyekben jártas, civil szakértői gárda, amely a pártoknak, az Országgyűlés honvédelmi bizottságának vagy a minisztériumnak tanácsokat adhatna. Ennek oka részben a honvédelem korábbi zártsága, részben pedig a társadalmi és a politikai érdeklődés alacsony szintje napjainkban is.⁶ Ezek mellett az objektív tényezők mellett is lehetőség lenne azonban számos – különösen a jogalkotással összefüggő – kérdésben a nagyobb nyitásra. A Honvédelmi Minisztérium az oktatás és a képzés fejlesztése, az elismert szakértők érdemibb bevonása, és természetesen némi anyagi ráfordítás révén aktívabb szerepet játszhatna szakértői bázisa kiépítésében.

A minisztériumban működő politikai (fő)tanácsadók alapvető feladata lehetne a koncepciók, illetőleg a politika kidolgozása, formálása és az apparátuson belüli érvényesítése. A tanácsadók kevésbé kötődnek a szakapparátushoz, mert jogviszonyuk a miniszter megbízatásával egyidejűleg megszűnik, s végkielégítésre csak korlátozottan tarthatnak igényt. Speciális helyzetükre való tekintettel kiemelt díjazásban részesülhetnek. Bár a köztisztviselői törvény módosítása⁷ bevezette a politikai (fő)tanácsadói státust, az alkalmazáshoz szükséges végrehajtási kormányrendelet hiányában tudomásunk szerint még egyetlen minisztériumban sem került sor politikai tanácsadó alkalmazására, jóllehet ez elősegítené a politikai irányítás és a koordináció érvényesülését. Tarthatatlan ugyanis az a mai gyakorlat, hogy kormányváltás esetén egy minisztériumban elvben csak két személy, a miniszter és a politikai államtitkár változik. A miniszter az ezzel foglalkozó szakemberek nélkül nyilván képtelen politikájának formálására és a szakapparátuson belüli érvényesítésére, illetőleg jelenleg csak azt teheti, hogy álköztisztviselői státusokban levő személyekkel veszi körül magát. Így viszont elmosódik a politikai és az adminisztratív státus közötti különbség, a közigazgatási és a helyettes államtitkárok, valamint a főosztályvezetők, és esetenként egyes alacsonyabb beosztású tisztviselők jelentős része válik a gyakorlatban a politika formálójává, vagyis kormányváltáskor lecserélendő politikussá. Ez a felemás, átláthatatlan helyzet önmagában is rontja a hatékonyságot, a minisztériumi szintű koordináció esélyeit. A politikai tanácsadói intézmény tényleges bevezetéséig átmeneti megoldásként elképzelhető lenne a politikai tanácsadók megbízási szerződéses alkalmazása, illetőleg az, hogy a miniszterek és az államtitkárok munkatársainak körét érdemi, politikai tanácsadást (is) végző személyzettel egészítsék ki.

A civil kontroll

A civil kontroll gyakorlati megvalósításában jelentkező nehézségek a hatékony működés gátját jelenthetik. Magyarországon az alkotmány és az 1993-ban elfogadott honvédelmi törvény a civil kontroll jogi lehetőségeit az európai, illetve a NATO-normáknak megfelelően teljes körűen biztosítja. A fegyveres erők alkalmazására, a jogalkotásra, a normatív és az egyedi utasítás kiadására, a költségvetés megállapítására, a törvényességi felügyeletre, valamint a fontosabb személyi és szervezeti döntésekre és az egyéb jogkörökre vonatkozóan elmondhatjuk, hogy megvalósul az az Alkotmánybíróság által előírt követelmény, mely szerint nem lehet olyan hézag, amelynek folytán a honvédség (illetve annak első számú vezetője) valamely vonatkozásban ne állna civil szerv irányítása alatt.⁸

A jogi lehetőség, és a gyakorlati megvalósulás azonban két különböző dolog. Esetünkben konkrétan az a kérdés, hogy a Honvédelmi Minisztérium,

mint a civil kontroll fő letéteményese, képes-e a napi ügyintézés során érvényesíteni az akaratát a Honvéd Vezérkarral kapcsolatban. Erre a kérdésre bizonyos fenntartásokkal lényegében igennel válaszolhatunk. Az igen arra vonatkozik, hogy végső soron, ha ez elkerülhetetlen, a vezérkar igazodik a minisztériumhoz (ha ez nem így lenne, nemcsak civil kontrollról, de demokráciáról sem beszélhetnénk Magyarországon), de megfigyelhető az is, hogy a minisztériumi irányítás nem túl gyakori érdemi megnyilvánulásaira a vezérkar sértődöttséggel, illetve nyílt vagy burkolt bírálatokkal válaszol. Ez esetenként olyan mértékű, hogy az a minisztérium mozgásterét már érdemben korlátozza, azaz mielőtt a minisztériumi irányítók vagy ügyintézők valamilyen fontosabb döntést hoznának, komolyan mérlegelniük kell, hogyan reagál majd rá a vezérkar. Ezért gyakran már előre igyekeznek a döntést úgy alakítani, hogy a sértődést elkerüljék vagy minimalizálják. A minisztériumtól ugyanakkor elvárja a vezérkar, hogy javaslatait, felterjesztéseit rutinszerűen jóváhagyja. Ebben a felfogásban a vezérkar a hozzáértés és a szaktudás letéteményese, míg a minisztérium az akadékoskodók és a dilettánsok gyűjtőhelye. Funkciója pedig legfeljebb abban merülhet ki, hogy formálisan szentesíti a katonák által hozott egyes szakmai döntéseket.

Mielőtt túlságosan elítélnénk a vezérkar felfogását, rá kell mutatni arra, hogy ez a jelenség máshol sem teljesen ismeretlen. A katonák mindenhol bizonyos bizalmatlansággal és fenntartásokkal tekintenek civil feletteseikre, de a fejlett polgári demokráciákban a hosszabb tanulási és összecsiszolódsági folyamat eredményeként általában gördülékenyebb az együttműködés, a katonák készségesebben fogadják el a civil irányítást. Magyarországon a katonai felső vezetés egy része nem értette meg a civil kontroll lényegét. Bár a jelszavak szintjén elfogadják a civil kontrollt, annak egyes megnyilvánulásait gyakran illetéktelen beavatkozásnak tartják, és ennek megfelelőek a válaszaik is.

A katonaság és a társadalmi kontrollt megtestesítő politika viszonya kényes kérdés nem csupán a honvédelemben, de szinte minden más területen is (pl. egészségügy, vízügy stb.). A honvédelem kapcsán vázoltakhoz hasonló szakmai felsőbbrendűségi tudat és féltékenység felbukkan másutt is, és az is kétségtelen, hogy ezek mögött sok esetben valójában kényelmi, hatalmi vagy presztízis szempontok állnak. Látni kell azonban, hogy miközben a honvédelemben a civil irányítás elvben tartalmilag szinte korlátlan lehet, az nyilvánvalóan nem lenne helyes, sőt kivitelezhetetlen lenne, ha a politika akarna meghatározni minden részletkérdést. Tiszteletben kell tartani a szakma szabályait, ugyanakkor nem követelhető meg a politika, illetve a civil irányítás teljes kiüresítése. A katonai és a politikai hatáskörök között meg kell találni a megfelelő arányokat, ez biztosíthatja az igazgatás hatékony működését. Vítas esetben a politika, illetőleg a civil irányítás kizárólagos joga a szakmai és a politikai területek határainak kijelölése akár általánosságban, akár az egyes

konkrét ügyekben. Magyarországon a rendszerváltás óta – amint az az előzőkből is kiderül – nézetünk szerint az irányító civil politikai szféra gyengesége, illetve a katonai vezetés együttműködési készségének hiánya miatt jött létre nemkívánatos aránytalanság.

A pontos feladatmeghatározás hiánya, a végrehajtás nehézségei

Az előző kérdéskörrel összefüggő, de külön említést érdemlő probléma a feladat- és felelősségi körök pontos kijelölésének hiánya.

Az igazgatási szervezet zavartalan működésének alapvető feltétele, hogy mindenki (az egyes szervezeti egységek és személyek egyaránt) tisztában legyen azzal, mi a feladata, milyen ügyekben jogosult és köteles eljárni, miben nem járhat el, és miért felelős. Ezeket az előírásokat a szervezeti és működési szabályzatoknak, a munkaköri leírásoknak és az egyes eljárásokra és feladatokra vonatkozó részletes szabályoknak kell pontosan kijelölniük. A honvédelem központi igazgatási szervei rendelkeznek ilyen dokumentumokkal, és ezek alapján a fő feladatköröket meg lehet állapítani, de a hatás- és felelősségi körök leírása sok esetben nem elég pontos. Az egyes szervezeti egységek feladatai között sok az olyan terület, ahol egyszerre több szerv is eljárhat, vagy többen is megállapíthatják feladatkörük hiányát anélkül, hogy valaki az ügyben érdemben vagy kellő időben döntene. A feladatmeghatározó és az eljárási normák is hézagosak, sokszor nehéz megállapítani az eljárásra kötelezett vagy a felelős személyt.

Speciális honvédelmi probléma a minisztérium és a vezérkar elválasztásának ügye. A két szerv között a feladatok és hatáskörök sok területen nincsenek egyértelműen elhatárolva, párhuzamos, hasonló feladatkörű és egymással gyakran rivalizáló szervezetek léteznek. A két szerv között alapvető területeken alig van egyeztetés, akadozik az információáramlás, a vezérkar pedig időnként kísérletet tesz arra, hogy a hatáskörén egyértelműen kívül eső ügyekben is intézkedjen.⁹

Az információáramlás akadozása, illetve az információ visszatartása alapvető probléma a minisztériumon és a vezérkaron belül, illetőleg e szervek között is, mivel a hatékony információtovábbítás és -csere működőképes csatornái alig állnak rendelkezésre.¹⁰ Az ügyintézők gyakran egyes minisztériumi főosztályokon belül sem tudják, hogy az eléjük kerülő ügyben egy másik ügyintéző korábban hogyan járt el, milyen döntést hozott, miről tárgyalt, vagy milyen ígéreteket tett, és az még inkább véletlenszerű, ha egy másik főosztály vagy a vezérkar eljárásáról egyáltalán tudomást szereznek. Ebből és a már említett hatásköri tisztázatlanságokból egyenesen következik az összhang hiánya és a kiszámíthatatlanság, ami rendkívül megnehezíti az együttműködést a külső szervekkel, például a NATO-val is.

Nagy várakozás előzi meg a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációját, ez már az előző két kormányzati ciklus alatt is felmerült, és most ismét napirenden van. Az egységes szervezet létrehozásának céljai között éppen az itt említett nehézségek leküzdése, azaz a civil kontroll erősítése és a nagyobb összhang megteremtése szerepel. Az integráció elvben esélyt teremt az előrelépésre, de nem automatikusan és szükségszerűen. A jobb összhang megteremtésére, a rivalizálások és a személyi feszültségek leküzdésére lehetőség lenne a jelenlegi rendszeren belül is, az átszervezés tényétől pedig önmagában aligha várható a mélyben húzódó problémák érdemi megoldása. (Az integrált minisztériumban is lehetséges rivalizálás a civil és a katonai részlegek között, továbbra is tisztázatlanok lehetnek bizonyos hatáskörök stb.) A magyar közigazgatásban elterjedt az a felfogás, hogy ha valahol nehézségeket érzékelünk, akkor azokat szervezeti változásokkal próbáljuk megoldani. Az átszervezésnek, illetve jelen esetben az integrációnak van vagy lehet értelme, de csak akkor, ha az nem öncél, hanem konkrétan megfogalmazott igazgatási célok érdekében, megfelelő eszközökkel valósítják meg, és ezt az átszervezési folyamat minden fázisában tekintetbe is veszik.

Az eddig tárgyalt problémák a döntés-előkészítés és a döntéshozatal fázisát érintik, azonban a végrehajtásnak legalább ekkora jelentősége van, és ezen a téren is komoly hiányosságok érzékelhetők. Tipikusnak tekinthető, hogy ha a normatív vagy az egyedi döntés megszületik, ezzel az ügyet az igazgatóst végzők befejezettnek tekintik. HM-kollégiumi döntések születnek anélkül, hogy valaha is elkészülne a végrehajtási norma vagy egyéb intézkedés, és senki nem ellenőrzi intézményesen a végrehajtást. Hasonló a helyzet a már megszületett jogi normák hatályosulásának vizsgálatát illetően is. Sokszor a norma is hibás, mert nem jelöli ki megfelelően a végrehajtásért felelősöket, illetőleg a beszámoltatás és az ellenőrzés módját, vagy nem biztosítja a végrehajtáshoz szükséges feltételeket. Jellemző, hogy a többszöri deregulációs hullámot követően még mindig hatályban van számos, a rendszerváltás előtt keletkezett, elavult és ma már részben vagy teljesen alkalmazhatatlan norma, de ez senkinek nem tűnik fel, mert senki nem vizsgálja a gyakorlati érvényesülést.¹¹ Mindezek a körülmények bizonytalanságot keltenek, és rontják a vezetés hitelességét.

Jogi nihilizmus

A Honvédelmi Minisztérium jelenlegi közigazgatási államtitkára jó néhány évvel ezelőtt, még ellenzéki képviselőként találóan jogi nihilizmusként jellemezte a honvédelmi ágazat és a jog viszonyát. Nem tudjuk, vajon ma is fenntartja-e ezt, mindenesetre a helyzet a kormányváltásoktól függetlenül itt sem sokat változott, sőt talán annyiban még romlott is, hogy az apparátus arto-

gánsabb lett, esetenként megjelent a jogszabálysértések tudatos vállalása. Problémát jelent még a jog alábecsülése, vagy a jog lényegi ismeretének hiánya, és ebből eredő rossz alkalmazása.

A jogállam a jog uralmát jelenti, nevezetesen azt, hogy a hatalomgyakorlás – ideértve a parancsnoki hatalmat is – csak jogilag szabályozott keretek között, megfelelő eljárásban és formákban történhet. Fontos, hogy a hatalom gyakorló felismerjék: a jog uralma nem öncél, nem is a jogászok diktatúráját jelenti, hanem éppen a zökkenőmentes és hatékony hatalomgyakorlás feltételeit teremti meg a demokrácia keretei között. A jogszabályok tudatos vagy gondatlan megsértése a központi igazgatásban sok esetben nem okoz látható vagy azonnali zavart, így az a látszat keletkezhet, hogy egy vezető nyugodtan túlléphet a szerinte ésszerűtlen vagy feleslegesen akadályozó szabályokon. Ilyenkor azonban nem árt elgondolkodnia azon, hogy tekintélyét és mozgásterét milyen nagy mértékben csorbitja például azzal, hogyha egy másik helyzetben ő próbálja megkövetelni – teljesen hiteltelenül – a jogszabályok betartását. Ezért is rendkívül aggasztóak a tudatos jogszabálysértés többféle módon indokolt, magyarázott esetei.¹²

A különböző szinteken megjelenő honvédelmi normarendszer a jog tekintélyét lejárhatja, a végrehajtást rendkívül megnehezíti, esetenként pedig lehetetlenné teszi. A jogszabályok sok esetben tartalmilag is hibásak, ellentmondásosak és hézagosak, előfordulnak felhatalmazás vagy hatáskör hiányában kiadottak is. Különös módon a jog alábecsült helyzetét mutatja az elsősorban az alacsonyabb szintű normáknál tapasztalható elképesztő mértékű túlszabályozás,¹³ ami az elmúlt évekre is jellemző volt. Egy miniszteri utasítás vagy vezérkari főnöki intézkedés kiadása a problémamegoldás, a munkavégzés, illetve a fontosság látszatát kelti, ezért gyakran indokolatlanul és átgondolatlanul nyúlnak ehhez az eszközhöz. Utasítás vagy intézkedés formáját öltik olyan egyedi feladatmeghatározások, célkitűzések és kívánságok is, amelyek levelezéssel, szervezőmunkával, együttműködéssel, vagy más, nem normatív eszközzel megoldhatók lennének. A jogalkotási törvényt megsértve még mindig előfordul, hogy utasításban szabályozzák az állampolgárok és a katonák jogait, holott ez a forma csak az alárendelt szervezetek számára szabhatna feladatokat. Ez a gyakorlat különösen jellemző a pénzügyi területeken, s az utóbbi időben még fel is erősödött.¹⁴

A jogbiztonságot aláassa a belső normák széttagoltsága, az esetlegességből eredő összefüggéstelen rendszer, valamint a hatályosulás vizsgálatának elmaradásából, illetve az átgondolt dereguláció hiányából adódó idejétmúlt normák érvényessége. Szintén sérti a jogbiztonságot, az áttekinthetőséget, de a jogalkotási törvényt is a szükségtelenül sokszintű szabályozás. Szinte tipikusnak mondható, hogy a felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelethez részletkérdéseket szabályozó vezérkari főnöki intézkedés készül, a miniszteri utasítások pedig sokszor semmitmondóak, és az érdemi szabályozást az

intézkedőkre bízzák. Így a jogkereső polgár vagy katona minimum két, de gyakran akár négy-öt, egymással összefüggő tartalmú, de különböző helyeken található jogszabály egybeolvasásával tudná megállapítani a rá vonatkozó jogot, ha erre egyébként képes lenne. Az ilyen jellegű kutatómunka azonban nemcsak a polgártól nem várható el, hanem adott esetben még a jogalkalmazóknak is nehézséget okoz.¹⁵

Hosszasan lehetne még sorolni a honvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás problémáit, ezek teljes körű elemzése azonban külön tanulmány tárgya lehetne. Az eddigiek is érzékeltetik azonban, hogy a honvédelmi vezetés részéről alapvető szemléletváltásra, átfogó, konkrét programra és a megvalósításhoz szükséges eszközök kimunkálására lenne szükség az előrelépés érdekében. A megoldás azért is nehéz, mert a jog területén kialakult helyzet szorosan összefügg az itt tárgyalt egyéb problémákkal, sőt azok sajátos tükröződésének is tekinthető.

A személyi állomány problémái

A tanulmányban utoljára maradt, fontosságát tekintve azonban az első helyre kívánczozna a személyi állomány kérdése. A magyar közigazgatás akut, és a rendszerváltást követően csak súlyosbodó problémája a köztisztviselők alulfizetettsége. Az Európai Unió tisztviselői részéről is elhangzott, hogy nem tartható fenn az a jelenlegi helyzet, melyben a közigazgatásban dolgozók fizetése csak mintegy harmada a versenyszférában hasonló képzettséggel és beosztással elérhető jövedelemnek. Ez egyrészt a korrupció kiváltója lehet, másrészt a hatékony és minőségi munkavégzést is akadályozza. Ezek a megállapítások természetesen a honvédelmi igazgatás munkatársaira is vonatkoznak még akkor is, ha 1999-től az új bértábla teljes körű alkalmazásával – az igazságügyet leszámítva – a katonák lesznek a legjobban fizetett állami alkalmazottak. Az alacsony fizetések miatt nehéz megfelelő felkészültségű munkatársakat alkalmazni a közigazgatásban, a jó képességekkel rendelkezők pedig kiválnak az apparátusokból, vagy ha mégis maradnak, energiáik jelentős részét nem az érdemi munkavégzésre, hanem különböző, nem automatikusan járó előnyök és kedvezmények (pl. lakás, külföldi utazás) kijárására fordítják. A honvédelmi vezetés valószínűleg önmagában nem sokat tehet a közigazgatás egészét sújtó problémák megoldására, de azzal tisztában kell lennie, hogy nehezen követelheti meg a NATO-ban szokásos munkastílust, intenzitást és minőséget a jelenlegi szintű fizetések mellett. Ez akkor is igaz, ha természetesen vannak kivételek, ezekre azonban nem lehet rendszert építeni.

A hivatali apparátust nemcsak hazánkban, de általában mindenütt jellemzi a döntés elkerülésére vagy halogatására való hajlam. Ez a magyar honvédelmi igazgatásban is így van, sőt a központi irányítás gyengésege és a fő elvek ki-

jelölésének hiánya miatt fokozottan érzékelhető. Részben ugyanilyen okokból jelen van az előkészítetlen, gyors, rögtönzésszerű döntéshozatal is, amely legalább olyan káros, mint a halogatás. Az ilyenfajta döntés-előkészítés összefügg a katonák tipikus viselkedésmintáival is. Ezzel azért kell számolni, mert a vezérkari apparátus túlnyomórészt, és jelentős részben a minisztériumi is katonákból áll. A katonáknál az előjáró parancsainak minden körülmények közötti, sőt gondolkodás nélküli végrehajtása alapvető fontosságú, erre nevelték őket hosszú időn át, és ezzel sokan akkor sem tudnak szakítani, amikor magasabb szintre kerülve már nem parancsot kell végrehajtaniuk, hanem például egy jogi normát előkészíteniük. Ilyenkor is igyekeznek az előjáró akaratát a megadott időre feltétlenül végrehajtani akkor is, ha a megfelelő előkészítésre nincs idő, nincsenek meg a feltételek, vagy előre látható, hogy rossz a döntés. Az előjárók jelentős része nem igényli, hogy felhívják a figyelmét az esetleges problémákra, így nem jön létre az a kommunikáció, amely az értelmes és hatékony munkavégzés alapja lehetne. (Természetesen a civil tisztviselők is hierarchikus rendszerben dolgoznak, ott azonban a hierarchia csak azt jelenti, hogy a végső döntést a felettes hozza meg.)

A honvédelmi igazgatás viszonylag új keletű problémája a minisztériumban és a vezérkarnál dolgozók között megjelenő feszültség. 1989 előtt a Honvédelmi Minisztériumban érdemi ügyintézőként szinte kizárólag hivatásos katonák dolgozhattak. A minisztérium és honvédségparancsnokság szétválasztásakor sokszor csak a véletlenül múlt, hogy ki került a minisztériumba és ki a parancsnokságra, ezért az ellentétek és a feszültségek megjelenése talán meglepőnek is tekinthető. A két szervezet mindenestre önállóan fejlődött, mindkettő kialakította a maga identitását, és jelentős részben egymás ellentétéként határozták meg magukat, kölcsönös előítéletek és feszültségek alakultak ki. Ezek az ellentétek egyes esetekben odáig fajultak, hogy a korábban jó viszonyban levő katonák személyes kapcsolatai is megromlottak. A jelenség okainak és a megoldás módozatainak elemzése messzire vezetne, azonban megemlíteni azért tartottuk szükségesnek, mert sok szervezeti és működési zavar mögött ez a látens probléma húzódik, ennek bizonyos fokú oldása, a kölcsönös kommunikáció elősegítése elengedhetetlennek látszik.

A jövőben nagyobb jelentősége lesz a személyzeti politika alakításának. A már említett anyagi okokból, valamint a honvédelem még mindig érzékelhető viszonylagos elszigeteltsége miatt arra kevésbé lehet számítani, hogy a civil szférából jelentős számban áramlanak be dolgozók, akár a minisztériumi, akár a vezérkari igazgatási apparátusba. Hatékonyabban és tudatosabban lehetne viszont gazdálkodni a meglévő állománnyal. A helyenként még tetten érhető kontrasztelektiót például a pályázati rendszer szélesebb körű alkalmazásával lehetne kiiktatni egyes fontosabb pozíciók betöltésénél. A pályázati rendszer kötelező alkalmazását kevés kivételtől eltekintve jogszabály nem írja elő, és a katonaságnál szokatlannak is lehet tekinteni ezt a módszert. Mind-

addig azonban, amíg nem áll rendelkezésre olyan naprakész, országos személyi nyilvántartási rendszer, amely a katonai vezetésnek megbízható információkat szolgáltatathatna a személyi kiválasztáshoz, célszerűnek látszik a pályázati rendszer szélesebb körű alkalmazása. A megújulásra és a fiatalításra azért van szükség, mert még mindig nagy számban vannak olyan katonák, akik idejtmúlt felfogást és elveket képviselnek, és napjainkban már alkalmatlanok az igazgatási vagy a vezetői munkára.

Következtetések

Magyarországnak a NATO-ba illeszkedése szempontjából fontos, hogy a közös akciókban bizonyítani tudjuk együttműködési képességünket, de kiemelt jelentősége van a NATO-hoz küldött magyar képviselők és tisztségviselők kiválasztásának is.¹⁶ A NATO-ba azonban nemcsak néhány ott dolgozó vagy rendszeres kapcsolatot tartó személy lépett be, hanem az ország és a honvédség egésze. A magyar „NATO-katonák” sem tudják feladataikat megfelelően ellátni, ha nem áll mögöttük egy intenzíven és hatékonyan dolgozó hazai apparátus. Ez a szervezet maga is egyre több területen kerül közvetlen együttműködési kapcsolatba a NATO-val, illetve annak különböző szerveivel és tisztségviselőivel. Annak tehát, hogy hosszú távú integrációnk sikeres legyen, egyik nélkülözhetetlen tényezője a központi igazgatási apparátus „felemelése”, alkalmassá tétele a sokirányú együttműködésre. Ha ebben eredményt érünk el, azzal egyidejűleg hazai céljaink eléréséhez is közelebb kerülünk.

Vannak olyan nézetek, melyek szerint a NATO-hoz való csatlakozásunk önmagában, automatikusan odavezet, hogy az igazgatás jelenlegi nehézségei a „külső kényszer” hatására megszűnnek. Szerintünk bizonyos pozitív hatás érvényesülhet, azonban az itt vázolt problémák olyan mély gyökerűek, hogy azok automatikus megszűnésére nem lehet számítani. A honvédelmi vezetésnek számba kell vennie az itt taglalt és sok egyéb problémát is, valamint szisztematikus lépéseket kell tennie a megoldás felé. Az itt felvetett kérdések olyan összetettek és szerteágazóak, amelyek nem oldhatók meg egy csapásra, de el kell és el lehet kezdeni a munkát a vázolt irányban.

Jegyzetek

- 1 A tanulmányban szereplő tények és tapasztalatok elsősorban a rendszerváltást követő két kormányzati ciklus időszakából származnak, s a tanulmány írásának időpontjában (1998. aug.) a jelenlegi honvédelmi kormányzat működésével kapcsolatban még nem álltak rendelkezésre értékelhető adatok. Nyilvánvalónak tűnik azonban, hogy a gyors és átütő változásra a problémák jellege miatt sem lehet számítani.

- 2 1993. évi CX. törvény.
- 3 Az apparátus egy olyan törvénytervezetet készített elő, amely lényegében széleskörűen átvette a korábbi honvédelmi törvény (1976. évi I. tv.) és végrehajtási rendeleteinek anyagát, új koncepciót nem tartalmazott. Az adott politikai helyzetben a Fidesznek sikerült elérnie, hogy a külső szakértővel készítettett módosító indítványainak túlnyomó részét az Országgyűlés elfogadta, ezért kerülhettek a törvénybe nagy jelentőségű koncepcionális változtatások is. (Ezek közül a legfontosabb a sorozásnak és a hadkiegészítési rendszernek az államigazgatási eljárás alá vonása, és ezzel a bírói út megnyitása a hadkiegészítési ügyekben.)
- 4 Jól kirajzolódik ez a koncepció a nemzetközi kapcsolattartással összefüggő feladatok végrehajtásáról, illetve a katonai attasékkal való kapcsolattartásról, valamint a katonadiplomáciai tevékenység irányításával, felügyeletével kapcsolatos feladatokról szóló 9. és 10/1997. (HK 7.) utasításokban.
- 5 Lengyel László: *Pártházból palotába*. Budapest, Helikon Kiadó, 1998.
- 6 A NATO-csatlakozással a politika és a társadalom érdeklődése várhatóan növekedni fog a honvédelem iránt, ez azonban egyéb intézkedések nélkül valószínűleg nem fog megnyilvánulni a szakértők számának látványos gyarapodásában.
- 7 1997. évi CI. törvény.
- 8 Ezt az alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) AB határozatában állapította meg azzal is, hogy a honvédség parancsnoka és vezérkari főnöke részére a törvényben meghatározott feladatokat is ebben az összefüggésben kell értelmezni.
- 9 Minisztériumi munkám során ilyen eseteket tapasztaltam a katonai felsőoktatás terén.
- 10 Ilyen csatorna lehetne az az amerikai hadseregben általános módszer, hogy központi és helyi szinten egyaránt rendszeresen és nagy számban körleveleket, információs anyagokat bocsátanak ki, és ezeket minden érintett megkapja. Így a végrehajtó apparátus is naprakészen tájékozódhat a felső vezetés vagy a helyi parancsnokok politikájáról, célkitűzéseiről és elvárásairól.
- 11 Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettese az alkotmányos jogok honvédségen belüli érvényesülésének átfogó vizsgálatáról szóló OBH 7459/1996. számú *jelentésében* a jogbiztonság szempontjából erőteljesen kifogásolta a rendszerváltás előtt kiadott és azóta felül nem vizsgált, a mai törvényekkel ellentétes, nagyszámú utasítás létét, és ajánlást fogalmazott meg ezek kiküszöbölésére; az ajánlás nyomán a 24/1998. (HK 8.) HM utasítás hatályon kívül is helyezett számos elavult normát, de sok elavult utasítás továbbra is érvényben maradt. Ennek oka, hogy a dereguláció végrehajtása során nem volt átfogó koncepció vagy hatályosulási vizsgálat. A Jogi és Igazgatási Főosztály egyszerűen kiküldte a hatályos utasítások jegyzékét a különböző szerveknek, kérve, hogy tegyenek javaslatot az általuk feleslegesnek vélt utasítások hatályon kívül helyezésére. Így véletlenszerű, hogy mit helyeztek hatályon kívül. Változatlan formában maradt például a számos ponton törvénysértő, és a helyettes országgyűlési biztos által külön kiemelt katonai rendészeti utasítás (27/1981. [HK 16.] HM utasítás).
- 12 A tudatos jogsértések „ideológiájaként” egyebek között a következőket hallottam: „Ez politika!”, „Normális esetben betartjuk a jogot, de ez most különleges eset.” „Úgysem veszik észre...”

- 13 Ezt érzékelteti, hogy a honvédelmi miniszter 1997-ben 88 utasítást adott ki (87-es számmal két utasítás is megjelent), miközben több miniszter csak egyet vagy kettőt, és a mennyiségi sorrendben a második belügyminiszter is csak 16-ot. Az egyes ágazatok sajátosságai persze eltérőek, de a HM utasítások abszolút értékben, és a többi tárcához viszonyítva is magas száma legalábbis elgondolkodtató.
- 14 Például a következő utasítások: 74/1996. (HK 27.) a hivatásos állományba vett főiskolai hallgatók illetményellátásáról; 12/1997. (HK 8.) a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség ideiglenes külföldi kiküldetést teljesítő tagjai devizaellátmányáról; 26/1997. (HK 11.) a túlszolgálat elrendelésének és ellentételezésének részletes szabályairól; 36/1997. (HK 15.) a titkosszolgálati pótlékról; 3/1998. (HK 2.) a katonák 1998. évi illetményfejlesztéséről és az illetménymegállapítás 1998. évi átmeneti szabályairól.
- 15 A témával kapcsolatban a 11. számú jegyzetben említett jelentés a következőket állapítja meg: „Megállapítottam, hogy a többszintű szabályozás, amelynek következtében a honvédség működését rendező törvények előírásai nemcsak a törvényi felhatalmazás alapján született rendeletek értelmezésén keresztül érvényesülnek, hanem alacsonyabb szintű normák, így a nagyszámú utasítás figyelembevételével bizonytalan jogi helyzetet teremt, ezáltal alkotmányos visszaélést okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben.”
- 16 A kiválasztásra a Honvéd Vezérkar objektívnek tűnő és eddig gördülékenyen működtetett nyilvános pályázati rendszert dolgozott ki. Amennyiben a tényleges kiválasztás valóban a meghirdetett elvek szerint történik, akkor lesz esély a minőségi szelekcióra.

A NATO-ban használatos katonai rövidítések jegyzéke

ABM	Anti-Ballistic Missile	ballisztikusrakéta-elhárítás
ACCHAN	Allied Command Channel	Szövetséges Csatorna-főparancsnokság
ACE	Allied Command Europe	Szövetséges Európai Főparancsnokság
ACLANT	Allied Command Atlantic	Szövetséges Atlanti Főparancsnokság
ACCS	Air Command and Control System	légi parancsnoki és vezetési rendszer
ADP	Automated Data Processing	automatizált adatfeldolgozás
AFCENT	Allied Forces Central Europe	Közép-európai Szövetséges Erők
AFNORTH	Allied Forces Northern Europe	Észak-európai Szövetséges Erők
AFNORTH-WEST	Allied Forces North West Europe	Északnyugat-európai Szövetséges Erők
AFSOUTH	Allied Forces Southern Europe	Dél-európai Szövetséges Erők
AIRNORTH-WEST	Allied Air Forces North-Western Europe	Északnyugat-európai Szövetséges Légierők
AIRCENT	Allied Air Forces Central Europe	Közép-európai Szövetséges Légierők
AMF	ACE Mobile Force	Mobil Szövetséges Erők
APAG	Atlantic Policy Advisory Group	atlanti politikai tanácsadó csoport
ARRC	ACE Rapid Reaction Corps	Szövetséges Európai Főparancsnokság Gyors Reagálású Hadtestje
ATA	Atlantic Treaty Association	Észak-atlanti Társaság
AWACS	Airborne Warning and Control System	előrejelző és vezetési rendszer
CAPS	Conventional Amaments Planning System	hagyományosfegyverzet-tervezési rendszer
CCMS	Committee on Modern Challenges of Modern Society	Társadalmi Kihívások Bizottsága
CDE	Conference on Security and Confidence Building Mesures and Disamament in Europe	európai biztonság-, bizalomépítési és leszerelési konferencia
CEAC	Committee for European Airspace Coordination	Európai Légtér-koordinációs Bizottság
CEE	Central and Eastern Europe	Közép- és Kelet-Európa
CEDP	Common European Defence Policy	közös európai védelmi politika
CENTAG	Central Army Group, Central Europe	Központi Hadseregcsoporth, Közép-Európa
CEOA	Central Europe Operating Agency	Közép-európai Üzemi Ügynökség
CEP	Civil Emergency Planning	polgári szükségállapot-tervezés
CFE	Treaty on Conventional Armed Forces in Europe	Szerződés a hagyományos fegyveres erőkről
CFE-1A	Concluding Act of Negotiations on Personnel Strenght of the Conventional Armed Forces in Europe (1992)	Az európai hagyományos fegyveres erők személyi állományáról szóló tárgyalások záróokmánya (1992)
CFSP	Common Foreign and Security Policy	közös kül- és védelmi politika
CINC-NORTH	Commander-in-Chief Allied Forces Northern Europe	észak-európai szövetséges erők főparancsnoka
CIS	Commonwealth of Independent States	Független Államok Közössége
CIS	Communications and Information Systems	kommunikációs és információs rendszerek
CJTF	Combined Joint Task Force	vegyes összetételű alkalmi kötelék
CNAD	Conference of National Armaments Directors	Nemzeti Hadfelszerelési Igazgatók Értekezlete

COMEDS	Committee of the Chiefs of Military Medical Services in NATO	A NATO Katonai Egészségügyi Szolgálat Vezetőinek Bizottsága
CPC	Conflict Prevention Centre	Válságmegelőző Központ
CPX	Command Post Exercise	törzsvezetési gyakorlat
CSBM	Confidence and Security Building Measure	bizalom- és biztonságépítő intézkedés
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe	Európai Biztonsági és Együttműködési Értekeztet (1995. január 1-jétől EBESZ)
CST	Conventional Stability Talks	hagyományos egyensúlyi tárgyalások
CUSRPG	Canada-US Regional Planning Group	Kanadai-USA Regionális Tervező-csoport
CWC	Chemical Weapons Convention (1993)	Vegyí fegyverekről szóló egyezmény (1993)
DCA	Dual-Capable Aircraft	kettős képességű repülőgépek
DGP	Senior Defence Group of Proliferation Committee	prolifерációval foglalkozó magas szintű védelmi csoport
DPC	Defence Planning Committee	Védelmi Tervezőbizottság
DRC	Defence Review Committee	Védelmi Felülvizsgáló Bizottság
EC	European Community	Európai Közösség
ESDI	European Security and Defence Identity	európai biztonsági és védelmi identitás
EU	European Union	Európai Unió
EUROGROUP	Acronym used for informal Group of NATO European Defence Ministers	Eurocsoport (feloszlata 1993-ban)
EWG	Executive Working Group	végrehajtó munkacsoport
FSU	Former Soviet Union	a volt Szovjetunió
GNW	Group on Nuclear Weapons	Nukleáris fegyverekkel foglalkozó csoport
HLTF	High Level Task Force	magas szintű alkalmi kötelék
HLG	High Level Group	magas szintű csoport
IATA	International Air Transport Association	Nemzetközi Légi Szállítási Társaság
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile	interkontinentális ballisztikus rakéta
IEPG	Independent European Programme Group	független európai programcsoport
IIS	International Institute for Strategic Studies	Nemzetközi Hadászati Kutatóintézet
IMS	International Military Staff	Nemzetközi Katonai Vezérkar
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces	közepes hatótávolságú atomeszközök
IPP	Individual Partnership Programme	egyéni partnerségi program
IRF	Immediate Reaction Forces	Azonnali Reagálású Erők
IRBM	Intermediate-Range Ballistic Missile	közepes hatótávolságú ballisztikus rakéta
JCP	Joint Committee on Proliferation	Prolifерációval Foglalkozó Vegyes Bizottság
LANDCENT	Allied Land Forces Central Europe	Közép-európai Szövetséges Szárazföldi Erők
LANDSOUTH	Allied Land Forces Southern Europe	Dél-európai Szövetséges Szárazföldi Erők
LANDSOUTHCENT	Allied Land Forces South Central Europe	Délközép-európai Szövetséges Szárazföldi Erők
LANDSOUTHEAST	Allied Land Forces Southeastern Europe	Délkelet-európai Szövetséges Szárazföldi Erők
LCC	Logistics Coordination Centre	Logisztikai Koordinációs Központ
MAREQ	Military Assistance Requirements	katonai támogatási követelmények
MAS	Military Agency for Standardization	Katonai Szabványosítási Hivatal
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions	kölcsönös és kiegyensúlyozott haderőcsökkentések tárgyalása

MC	Military Committee	Katonai Bizottság
MCMG	Military Committee Meteorological Group	Katonai Bizottság meteorológiai csoportja
MILREP	Military Representative (of the MC)	katonai képviselet (a katonai bizottság-nál)
MNC	Major NATO Commander	NATO fontosabb parancsnoka
MOD	Ministry of Defence	Védelmi Minisztérium
NAA	North Atlantic Assembly	Észak-atlanti Közgyűlés
NAC	North Atlantic Council	Észak-atlanti Tanács
NACC	North Atlantic Cooperation Council	Észak-atlanti Együttműködési Tanács
NACISA	NATO Communications and Information Systems Agency	NATO Távközlési és Információs Rendszerek Ügynöksége
NACMA	NATO Air Command and Control Systems Management Agency	NATO Légi Parancsnoki és Vezetési Rendszer Támogató Ügynökség
NADC	NATO Air Defence Committee	NATO Légvédelmi Bizottság
NADEFCOL	NATO Defence College	NATO Védelmi Kollégium
NAMMA	NATO Multi-Role Combat Aircraft Development and Production Management Agency	NATO Többrendeltetésű Harci repülőgép-fejlesztés- és -gyártásmenedzselő Hivatal
NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency	NATO Fenntartási és Ellátási Hivatal
NAMSO	NATO Maintenance and Supply Organisation	NATO Fenntartási és Ellátó Szervezet
NAPR	NATO Armaments Planning Review	NATO hadfelszerelés-tervező felülvizsgálát
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	Észak-atlanti Szerződés Szervezete
NAVNORTHWEST	Allied Naval Forces Northwestern Europe	Északnyugat-európai Szövetséges Haditengerészeti Erők
NAVSOUTH	Allied Naval Forces Southern Europe	Dél-európai Szövetséges Haditengerészeti Erők
NCCIS	NATO Command, Control and Information System	NATO parancsnoksági, vezetési és információs rendszer
NEFMA	NATO European Fighter Aircraft Development, Production and Logistics Management Agency	NATO Európai Harci repülőgép-fejlesztési, -gyártási és -támogatási Hivatal
NEFMO	NATO European Fighter Aircraft Development, Production and Management Organisation	NATO Európai Vadászipülőgép-gyártási és -fejlesztési, Logisztikai Kezelő Ügynökség
NEWAC	NATO Electronic Warfare Advisory Committee	NATO Elektronikai Hadviselési Tanácsadó Bizottság
NIAG	NATO Industrial Advisory Group	NATO ipari tanácsadó csoport
NICS	NATO Integrated Communications System	NATO integrált távközlési rendszer
NMR	National Military Representative (to SHAPE)	Nemzetközi Katonai Képviselet (a SHAPE-nél)
NORAD	North American Air Defence System	észak-amerikai légvédelmi rendszer
NPG	Nuclear Planning Group	Nukleáris Tervezőcsoport
NPLO	NATO Production and Logistics Organisation	NATO Gyártási és Logisztikai Szervezet
NPT	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons	atomsorompó-szerződés (1968)
NSC	NATO Supply Centre	NATO Ellátó Központ
NTG	NATO Training Group	NATO Kiképzőcsoport
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
OPEC	Organisation of Petroleum Exporting Countries	Kőolaj-exportáló Országok Szervezete

OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe	EBESZ (korábban EBEÉ)
OTAN	Organisation du Traité de l' Atlantique Nord	Észak-atlanti Szerződés Szervezete (franciául)
PAPS	Periodic Armaments Planning System	időszakos hadfelszerelési tervező rendszer
PC	Political Committee	Politikai Bizottság
PCC	Partnership Coordination Cell	Partnerségi Koordinációs Sejt
PERMREP	Permanent Representative (to the NAC)	állandó képviselő (az Észak-atlanti Tanácsnál)
PIP	Partnership for Peace	Partnerség a békéért
PMSC	Political-Military Steering Committee (Ad Hoc Group on) Cooperation in Peacekeeping	Politikai-katonai Irányító Bizottság békefenntartási együttműködéssel foglalkozó ad hoc csoport
PNET	Peaceful Nuclear Explosion Treaty	Békés célú nukleáris robbantásokat szabályozó egyezmény
PPCG	Provisional Policy Coordination Group	ideiglenes politikai koordinációs csoport
PSC	Principal Subordinate Command	Fő Alárendelt Parancsnokság
PTBT	Partial Test Ban Treaty	Atomfegyver-kísérletek részleges betiltásáról szóló szerződés
PWP	Partnership Work Programme	partnerségi munkaterv
R & D	Research and Development	kutatás és fejlesztés
RFAS	Reaction Forces Air Staff	reagáló erők légi törzse
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe	Szövetséges Hatalmak Európai Legfelsőbb Parancsnoka
SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic	szövetséges hatalmak atlanti-óceáni legfelsőbb parancsnoka
SACLANTCEN-	Undersea Research Centre	SACLANT Tenger Alatti Kutatási Központja
SACLANT		stratégiai fegyverzet-csökkentési tárgyalások
SALT	Strategic Arms Limitation Talks	műhold-összeköttetések
SATCOM	Satellite Communications	Polgári Védelmi Tervező Főbizottság
SCEPC	Senior Civil Emergency Planning Committee	különleges konzultatív csoport
SCG	Special Consultative Group	Hadászati Védelmi Kezdeményezés
SDI	Strategic Defence Initiative	prolifерációval foglalkozó magas szintű politikai-katonai csoport
SGP	Senior Political-Military Group on Proliferation	Szövetséges Hatalmak Európai Legfelsőbb Parancsnoksága
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe	tengeralattjáróról indítható ballisztikus rakéta
SLBM	Submarine-Launched Ballistic Missile	tengeri indítású cirkáló rakéta
SLCM	Sea-launched Cruise Missile	fegyverzetek védelmével foglalkozó magas szintű csoport
SLWPG	Senior Level Weapons Protection Group	Rövid Hatótávolságú Nukleáris Erők
SNF	Short-Range Nuclear Forces	Magas Szintű Politikai Bizottság
SPC	Senior Political Committee	Erőforrások Magas Szintű Bizottsága
SRB	Senior Resource Board	szabványosítási szerződés
STANAG	Standardization Agreement	Atlanti Államok közötti Hadi-tenger. Erők
STANAVFORLANT	Standing Naval Force Atlantic	Földközi-tengeri Államok közötti Hadi-tengerészeti Erők
STANAVFORMED	Standing Naval Force Mediterranean	

START	Strategic Arms Reduction Treaty	Stratégiaifegyverzet-csökkentési szerződés
STRIKFORSOUTH	Naval Striking and Support Forces Southern Europe	Dél-európai Haditengerészeti Csapás-mérő és Támogató Erők
STC	SHAPE Technical Centre	SHAPE Technikai Központ
TLE	Treaty Limited Equipment	Felszerelési korlátozási szerződés
TNF	Theatre Nuclear Forces	Hadszíntéri Nukleáris Erők
TTBT	Threshold Test Ban Treaty	Nukleáris robbantások mértékét szabályozó szerződés (1974)
UN	United Nations	Egyesült Nemzetek
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferencia
UNPROFOR	United Nations Protection Force	ENSZ Védelmi Erők
UNSC	United Nations Security Council	Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation	ENSZ Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete
VCC	Verification Coordinating Committee	Ellenőrzést Összehangoló Bizottság
WEU	Western European Union	Nyugat-európai Unió
WG	Working Group	munkacsoport
WHO	World Health Organisation	Egészségügyi Világszervezet
WMD	Weapons of Mass Destruction	tömegpusztító fegyverek

Összeállította: Dömény Zsuzsa

Summary's

Kálmán KULCSÁR:

CHANGES OF THE WORLD SYSTEM AND THE NATO

At its inception NATO did not say but politically it clearly intended to avert the increasingly obvious threat by the Soviet Union.

After the dissolution of the Soviet Union and the winding up of the Warsaw Pact the political position of NATO also started to change and it was manifest in its organisation too.

Three phases, following each other at a relatively fast sequence, of that change can be differentiated.

The first one could be called even the time of euphoria. Euphoria was manifest in a certain 'downgrading' of NATO organisation as a result of the spectacular weakening of the Soviet Union, of its relatively fast withdrawal from Europe and of its eventual disintegration. That short period has not yet been properly analysed from the *angle of the future and possible goals of NATO.*

However, it is clearly visible that the above mentioned optimistic reduction of forces has proved to be rather short-lived with the *role NATO has taken up in the Balkan.* *This decision has clearly indicated the change that has begun in the interpretation of NATO's role by itself.* It is not an exaggeration to say that by this activity NATO has entered into its new, second phase. *The new period leads partly to the expansion of the functional roles taken up by NATO, and partly to the growth of its organisation.*

In addition to the regular membership of NATO, 'auxiliary' political formations have emerged which involved countries, formerly opposed to the organisation, into the activities of NATO through political and even military discussions. Thus the *reshaping of the internal structure of NATO* has begun.

The third phase of the history of NATO after the end of the Cold War is represented by its expansion by three new member-states, the Czech Republic, Poland and Hungary.

Erika JUHÁSZ:

HUNGARY'S JOINING NATO (Political and Historical Survey)

The paper shows the several-year-long process of joining NATO, which was not exempt from some uncertainties and delays either. It analyses the major events of the post-Cold-War transformation of NATO, the changes in international security environment and NATO's political and structural answers to new security challenges.

The paper specifies the steps of the enlargement process and its international political background paying special attention to Russian-American relations and the Visegrad countries.

The paper dedicates a separate chapter to Hungary's efforts to find its place in the European security system. It shows the notions and actions in Hungarian politics from the withdrawal from the Warsaw Pact through the idea of neutrality to commitment to NATO.

János MATUS:

THE SECURITY OF HUNGARY AND THE EURO-ATLANTIC INSTITUTIONS

The paper wishes to contribute to the preparation of experts who will have concrete tasks in the alliance by expanding the knowledge on the history, structure and operation of NATO. It recalls the historical facts and circumstances that make some specific problems of Trans-Atlantic cooperation more understandable. The presentation describes NATO as an alliance ready and able to adapt to changing international circumstances.

The purpose of describing the structure and working mechanisms of NATO is to promote the creation of correct attitudes as an ally. The author wishes to call attention to the most important requirements by presenting some theoretical considerations and practical experience.

Finally, the paper points out some conceptual and organizational problems that may hinder the effective performance of our tasks in the alliance. Hungary can only contribute to collective defence and crisis management if its national strategic planning systems also work in harmony with the alliance.

Zoltán SZENES:

MILITARY TASKS OF JOINING THE NATO FROM BRUSSELS POINT OF VIEW

The presentation reviews the main tasks on the current agenda of NATO, like the Kosovo problem, Bosnia and SFOR, the Strategic Concept, NATO-Russian relations, NATO-Ukrainian Committee and the issues of Partnership for Peace. It also deals with the restructuring of the Hungarian Home Defence Forces in the context of NATO, focusing on intellectual compatibility, technical development and the command. The paper pays special attention to the Hungarian representations to NATO and their main activities done so far. Among the most urgent national tasks it mentions the creation of the conditions necessary for receiving classified information from NATO and the selection of the personnel to be sent for NATO assignments. Finally, the author emphasizes the importance of joining the NATO from the point of view of our national purposes.

Ferenc KONDOROSI:

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF JOINING NATO

Euro-Atlantic integration has been a crucial issue since systemic change, inseparable from the emergence of market economy and the creation and operation of the rule of law. Similarly to the proper management of political processes, it also requires a continuous process of law making. The author notes that besides the precise harmonization of technical norms, codification, necessary to our integration, one cannot leave the basics of the legal system, i.e. the Constitution and some public law institutions untouched.

According to the evaluations, independent from the influence of political debate, the Constitution, the National Defence Act, the service acts and the rules on the protection of secrets are to be reformed. Joining the NATO also requires some revisions in the powers of the National Assembly, the Government and the responsible ministers.

The paper emphasizes that the major social consent around joining the NATO should provide an opportunity to realize the constitutional amendment and other changes in public law necessary to prepare for EU-integration, which has been delayed for political reasons so far.

A synergy of political aspirations, a consistent law-making process and communications strategy are needed to the success of Euro-Atlantic integration.

Ferenc MOLNÁR:

CONSCRIPTION ON THE THRESHOLD OF JOINING NATO

The presentation deals with the issue of drafted v. professional military. It outlines the changes after the Cold War and points out the factors that turned attention towards the personnel of the military. The paper touches upon issues like changes in the structure of employment, the waning role of military service in social adaptation, the changes in life strategies of young people and the disappearance of military ideology after the Cold War. It pays special attention to civil-military relations in Hungary and interprets the arguments for and against the draft in that context.

The author thinks that contrary to the slow advance in the transformation of compulsory military service, it is possible to strike a bargain with young people and their families to perform their military tasks because most of society and young people still hold compulsory military service important in general. Meanwhile, young people find their own service useless from the points of view of both their lives and national defence, which indicates deep cultural roots on the one hand, and the controversial character of the issue on the other.

László SZABÓ:

NEW CHALLENGES AND THE ROLE OF HUNGARY IN THE MEDITERRANEAN

For Hungary the Mediterranean overestimated when became evident within the NATO military structure we were going to join the Southern part. After four decades of relative marginalization Southern Europe has found itself on the front-line alone. Marginalization has been both political and geographical and each of the sub-regions have different kinds of challenges. While in the East Mediterranean one can rather find so-called 'hard security challenges' than soft ones, whereas the western part has mainly 'soft security challenges'.

After the Cold War the Mediterranean 'hard' security was devalued and only three factors could mean a challenge for the Western countries: first the communication line between the Western and Eastern side of the Mediterranean, the second is nuclear proliferation and the third is regional conflicts.

Several potential threats of instability might threaten Europe. For Hungary many of these challenges are new and the country is not sufficiently prepared for managing or solving them. Because these challenges, or sometimes conflicts are mainly soft, the resolution of them cannot be a military but rather an economic one. Therefore, it is in the best interest of Europe to try to contribute to the stability of this region, offering these countries the prospect of a permanent linkage to Europe.

János SZABÓ:

INTERNATIONAL VARIANTS OF CIVIL CONTROL

This study uses the most recent results of international literature to synthesise those factors that give the most suggestive picture about the latest trends in civilian control of the armed forces in the advanced democracies.

The author wishes to outline perspectives and a corporative evaluating basis of the present situation for those new democracies that are in the process of building their civilian control structures. The innovative tendencies are dealt with in four major blocs:

1. Theoretical debates and renovating experiments in the theories of civilian control;
2. Cultural conflicts in the establishment of civilian control;
3. New developments, experiences and trends of solution in the practice of defence management;
3. The variety of civilian control structure in the advanced democracies and interrelations in the various models.

In the author's view these four areas of change give the most explicit picture about the trends in development. The author finds it very likely that when the three new representatives of the new democracies join NATO, further models will be added to the variety of civilian control in the democratic states.

József AMBRIS:

CURRENT TASKS OF CIVIL DEFENCE IN THE LIGHT OF A NEW TYPE OF SECURITY RISKS

In light of current security risks, the tasks of civil defence, playing an important part in the security system of the country, are being permanently revised. The organization, having tasks set out by law in the planning and organization of the defence of the population and its property, focuses on disaster relief, however, it cannot neglect preparations for the tasks related to the possible military crises in the region either. The paper dwells upon the civil exigency planning of NATO and its relevance to civil defence, specifies typical current security risks, and in that context, the current level of the readiness of civil defence. Based on these factors, we can get a picture of the future, which may change, but the main trends are to follow the directions set out by the paper.

László KELEMEN:

PROBLEMS OF CENTRAL DEFENCE ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF JOINING THE NATO

The presentation deals with the operation of the organizations engaged in the central administration of home defence (Ministry of Defence, General Staff) focusing on the issues that may hinder effectiveness and smooth cooperation with NATO. It addresses five problems in separate chapter: weakness of political coordination; problems of civil control; difficulties in the precise designation of authority and in the enforcement of decisions; 'legal nihilism' and problems of the personnel. The author describes the problems and recommends measures to facilitate solutions. Some problems in defence administration are endemic to this sector, whereas others are related to the general conditions of Hungarian public administration. The problems are long-standing, mostly independent from the changes of governments, therefore they cannot be eliminated by the act of joining the NATO itself, but conscious and systematic work will be needed according to the author.

A KÖTET SZERZŐI

AMBRIS József	főigazgató, Kiképzési és Tervezési Főigazgatóság Belügyminisztérium Polgári Védelmi Országos Parancsnoksága
JUHÁSZ Erika	kutatói igazgató, MTA Politikai Tudományok Intézete Biztonságpolitikai és Védelmi Kutatások Központja
KELEMEN László	egyetemi adjunktus, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
KONDOROSI Ferenc	igazgató, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány
KULCSÁR Kálmán	akadémikus, a Társadalmi változások és politikai rendszer című stratégiai kutatási program vezetője
MATUS János	politikatudományi PhD, tanszékvezető, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Biztonsági Tanulmányok Tanszék
MOLNÁR Ferenc	egyetemi adjunktus, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
SZABÓ János	helyettes államtitkár, Honvédelmi Minisztérium
SZABÓ László	a hadtudomány kandidátusa, Miniszterelnöki Hivatal Biztonság- és Védelempolitikai Államtitkárság
SZENES Zoltán	a hadtudomány kandidátusa, dandártábornok, a vezérkari főnök logisztikai helyettese, NATO Déli Parancsnokság, Nápoly

II. „Társadalmi változások és a politikai rendszer” című kutatási program tudományos tanácskozásai és irodalmi eredményei

A Nemzeti Stratégiai Kutatások Programja 1995 óta az Átmeneti Kormány
és a Magyar Tudományos Akadémia. Az induló programok között az első
a Rendszer-változás: gazdasági, társadalmi, politikai című volt. A
Kormányzat, az akadémia és a kutatók egyetemesen ismerték az átmeneti
intézkedések szükségességét, az országban kialakult munká-
escsoportok által. A program első tudományos gyűlése a Kül-
ügyi Kármérakadémia (KKA) Tudományos tanácskozási

A Nemzeti Stratégiai Kutatások Programja 1995 óta az Átmeneti Kormány
és a Magyar Tudományos Akadémia. Az induló programok között az első
a Rendszer-változás: gazdasági, társadalmi, politikai című volt. A
Kormányzat, az akadémia és a kutatók egyetemesen ismerték az átmeneti
intézkedések szükségességét, az országban kialakult munká-
escsoportok által. A program első tudományos gyűlése a Kül-
ügyi Kármérakadémia (KKA) Tudományos tanácskozási

III. rész

Függelék

Egy kutatási program krónikája

II) Tudományos tanácskozások

1. Rendszer-változás és demokratizáció: változó körülmények között és intézkedések a szociális magyar társadalomban. Budapest, 1997. május 7-8.
2. A politikai rendszer-változás: a parlamentáris intézmények és a választások politikai elemzése. Budapest, 1997. június 29.
3. Rendszer-változás: gazdasági átalakulás, úti cél. Programok és gazdasági élet. A civil társadalom és az állam viszonya. Változások a társadalmi szerkezetben. Budapest, 1997. július 5.
4. Civil szervezetek szerepe a gazdasági átalakulásban. A központi szervezetek helye a Magyarországi Pénzügyi és Rendszer-változásban. Budapest, 1997. július 10-12.
5. The Integration Process, the EU Accession Preparations and the Administrative. Budapest, 1997. szeptember 12-14.
6. Az országgyűlés és a kormány döntési folyamatának vizsgálata. Budapest, 1997. szeptember 15.
7. Civil szervezetek és társadalom. Budapest, 1997. szeptember 18.
8. Társadalom és politika: a választási Magyarországon és a Kárpát-medencében. Budapest, 1997. szeptember 22-24.
9. Államháztartás és gazdaság: a társadalmi integráció kérdése. Budapest, 1997. szeptember 23.
10. Rendszer-változás: gazdasági, társadalmi, politikai. Budapest, 1997. november 5-6.
11. A régiók Európán kívüli integrációja. Budapest, 1997. szeptember 4-5.
12. A választási rendszer és a választás. Veszprém, 1997. szeptember 18-20.
13. Politikai kultúra vizsgálata. Magyarországon. Budapest, 1998. december 3.
14. Magyarországi és NATO-csatlakozás. Budapest, 1998. december 11.
15. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonságának stratégiai vizsgálata. Budapest, 1998. január 21.

A „Társadalmi változások és a politikai rendszer” című kutatási program tudományos tanácskozásai és irodalmi eredményei

A Nemzeti Stratégiai Kutatások Programja 1996 nyarán formálódott ki a Magyar Tudományos Akadémián. Az induló programok között az első a Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika címet viselte. Közgazdasági, szociológiai, politológiai elemzésekhez kezdtek az akadémiai intézetekben, illetve az akadémiai osztályokon keletkezett munkacsoportokban. A politológiai megközelítés intézményes gazdája a Kulcsár Kálmán akadémikus vezette MTA Politikai Tudományok Intézete volt a kezdetektől, és az ma is. (Az altéma címe: „Társadalmi változások és a politikai rendszer.”) Publikált és még kéziratban lévő kötetek, tanulmányok készültek, konferenciákat rendeztek. Viták keletkeztek, vélemények rögzültek, alakultak konszenzusok, kristályosodtak nézetkülönbségek. Ahogy tudományos műhelyben szokás. Az alábbiakban a kutatási program két évében (1997–1998) rendezett konferenciák és a publikációk jegyzékét adjuk közre. (A szerk.)

A) Tudományos tanácskozások

1. Rendszerváltozás és konszolidáció: változó értékek, érdekek és intézmények a századvégi magyar társadalomban. Budapest, 1997. május 7–8.
2. A politikai törésvonalak, a pártrendszer tagoltságának és struktúrájának politológiai elemzése. Budapest, 1997. május 29.
3. Rendszerváltás, gazdasági átalakulás, elitek; Piacgazdaság és gazdasági elit; A civil társadalom és az állam viszonya; Változások a társadalmi szerkezetben. Budapest, 1997. június 5.
4. Civil önszerveződés generációs metszetben; A korporatív szerződések helyzete Magyarországon; Politikai bizalom és rendszerstabilitás. Budapest, 1997. június 19–23.
5. The Integration Process, the EU Accession Preparations and the Administration. Budapest, 1997. szeptember 12–14.
6. Az országgyűlés és a kormány döntési folyamatainak vizsgálata. Budapest, 1997. szeptember 18.
7. Civil szerveződés és társadalom. Budapest, 1997. szeptember 18.
8. Társadalom és politika a vidéki Magyarországon és a Kárpát-medencében. Budapest, 1997. szeptember 22–23.
9. Értékválság és deviancia: a társadalmi integráció alakulása. Budapest, 1997. szeptember 29.
10. Rendszerváltozás: piacgazdaság, társadalom, politika. Budapest, 1997. november 5–6.
11. A régiók Európája: együttműködési hálózatok. Budapest, 1998. szeptember 4–5.
12. A vidéki Európa új aktorai. Veszprém, 1998. szeptember 16–20.
13. Politikai kultúra a századvégi Magyarországon. Budapest, 1998. december 3.
14. Magyarország a NATO-csatlakozás előtt. Budapest, 1998. december 11.
15. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági és katonai stratégiája, várható fejlődése a NATO-csatlakozás tükrében. Budapest, 1999. január 22.

B) Tanulmányok

1. A globalizáció politikai aspektusai¹ – Ágh Attila
2. A polgári védelem feladatai napjaink új típusú biztonsági kockázatai tükrében – Amboris József
3. A közszolgálati reform továbblépési lehetőségei² – Balázs István
4. Az európaiság mint érték – Balogh István
5. Az Euró pához csatlakozás a kelet-közép-európai tradíció folytonosságában – Balogh István
6. A politikai stílus változásáról – Bayer József
7. A nemzetállam válsága?¹ – Bíró Gáspár
8. Empirikus politikakultúra-kutatások Magyarországon – Boda Zsolt
9. Lokális kistérségi és regionális együttműködés a településfejlesztés téma keretében – Bódi Ferenc
10. A gazdasági elit és a feketegazdaság szabályozása az országgyűlésben – Borboly István
11. Hét szűk esztendő. (Az önkormányzatok gazdálkodása 1990 és 1997 között) – Bódi Ferenc
12. Lokális, kistérségi és regionális együttműködés és politika a településfejlesztésben – Bódi Ferenc
13. Centralizáció–decentralizáció, avagy a központi kormány és az önkormányzatok viszonya – Bóhm Antal
14. Lokális és regionális társadalmi folyamatok – Bóhm Antal
15. A helyi társadalom integrációs folyamatai falusi településeken – Bóhm Antal
16. A központi kormányzat és az önkormányzatok viszonya. (Helyi érdekvédelem és képviselet) – Csefkó Ferenc
17. Gazdasági változások – társadalmi értékek¹ – Cseh-Szombathy László
18. A gazdasági elit a helyi társadalomban – Csité András, Horváth Gergely Krisztián
19. Piaccgazdaság és gazdasági elit 1993–1997 – Csité András, Kovách Imre
20. A gazdasági elit pártpreferenciái – Csité András, Kovách Imre
21. A regionális vidékfejlesztés europaizálása Magyarországon az 1990-es években – Csité András, Kovách Imre
22. A bizalmi deficit Magyarországon. (Magyarázatok és hipotézisek) – Csizmadia Ervin
13. Az Orbán-kormány személycseréi – Dobszay János
24. A magyar parlamenti pártok ideológiai arculata és reprezentatív funkciója – Enyedi Zsolt, Todosijevics Bojan
25. A politika és a tekintélyelvűség kapcsolata a rendszerváltás utáni Magyarországon – Fábián Zoltán, Enyedi Zsolt, Erős Ferenc
26. Az állami szociálpolitika változásának trendjei a rendszerváltozás óta, ezek illeszkedése nemzetközi (nemzetközileg változó) paradigmákhoz – Ferge Zsuzsa
27. Demokratizálódás, pártrendszer és választópolgárság Magyarországon – Fricz Tamás
28. Pártrendszer és parlamenti demokrácia² – Fricz Tamás
29. A magyar pártrendszer strukturáló politikai törésvonalak hierarchiája – G. Márkus György
30. A regionalizmus és az Európai Unió néhány politológiai problémájáról – Galló Béla
31. Gazdasági átalakulás, érdekstruktúrák, célrendszerek¹ – Gál Péter
32. Közszoigálat és politikai semlegesség ma² – György István

33. Európai eszmék, uniós intézmények, politikai döntéshozatal, magyar csatlakozás – Hegedűs István
34. Politikai rendszer és civil társadalom² – Huszár Tibor
35. Az európai integrációs folyamat legújabb összefüggései – Hüvely István
36. Magyarország politikai struktúrájának illeszkedése az Európai Unióhoz – Hüvely István
37. A magyar országgyűlés 1990–1997: intézményesülési sikertörténet, néhány kérdéssel – Ilonszki Gabriella
38. A „független” és „semleges” közszolgálat mítosza² – Jenei György
39. Magyarország NATO-csatlakozása (politikai, történeti döntés) – Juhász Erika
40. A demokratikus átmenet egy szociálpolitikai dilemma: mi legyen a szociális jogokkal Magyarországon? – Juhász Gábor
41. A vallás értékképző és integráló szerepe a mai magyar társadalomban³ – Kamarás István
42. A honvédelem központi igazgatásának problémái a NATO-csatlakozás összefüggésében – Kelemen László
43. A civil érdekegyeztetés típusai és kapcsolatuk a politikai rendszer elemeivel – Kemény László
44. G. Cs. – a priori. (Elemzések a politikai kultúráról) – Kiss Balázs
45. A NATO-csatlakozás alkotmányjogi és közjogi összefüggései – Kondorosi Ferenc
46. A gazdasági elit és a gazdaságpolitikai döntések (zártanulmány) – Kovách Imre
47. Magyarország és a közép-európai régió helyzete, biztonságát fenyegető veszélyek az USA és a NATO biztonsági filozófiája tükrében – Kőszegvári Tibor
48. A politikai rendszer és a magyar valóság – Kulcsár Kálmán
49. Politikai rendszer és politikai kultúra² – Kulcsár Kálmán
50. Az Európai Unió és Magyarország a század végén – Kulcsár Kálmán
51. Tíz esztendő után (politikai problémák és a harmadik országgyűlési választás) – Kulcsár Kálmán
52. Új világrendszer és biztonság – Kulcsár Kálmán
53. A polgárosodásból kimaradó társadalmi csoportok – Laki László
54. Az állam és a civil társadalom viszonya – Laskai Zoltán
55. Pártprogramok pszichológiai értékdimenziói³ – László János, Ehmann Bea, Gál Béla
56. A közszolgálat átalakulása a rendszerváltásban² – Lőrincz Lajos
57. Az európai és euroatlanti intézményekhez való csatlakozás hatása Magyarországon biztonságára – Matus János
58. Magyarország biztonsága és az euroatlanti intézményrendszer – Matus János
59. Rendszerváltás és deviancia³ – Moksony Ferenc
60. A sorkatonai szolgálat intézménye a NATO-csatlakozás küszöbén – Molnár Ferenc
61. A NATO struktúrájának és működésének jellemzése. Magyarország csatlakozásának főbb kérdései – Móricz Lajos
62. Hazánk katonapolitikai helyzetében a NATO-tagság által bekövetkező változások és azok elvi, gyakorlati konzekvenciái – Móricz Lajos, Kiss Jenő
63. Az érdekvédelmi szerveződések helyzete Magyarországon – Őry Csaba
64. Magyarország európai integrációja. Globalizáció és nemzeti állam, integráció és nemzeti érdek¹ – Palánkai Tibor
65. Helyi önkormányzatok és végrehajtó hatalom³ – Pálné Kovács Ilona
66. Deviancia és rendszerváltás³ – Rácz József
67. Elit középosztály, vállalkozók¹ – Román Zoltán
68. Pártok és értékek³ – Síklai István

69. A rendszerváltás, az állam és a globális változások¹ – Simai Mihály
70. A magyar politikai elit a '90-es évek végén I–II. – Simon János
71. A stratégia fogalma, kialakulásának és fejlődésének főbb tendenciái az ókortól napjainkig – Simon Sándor
72. Az átalakulás érzékeny pontjai¹ – Sipos Aladár
73. A gyerekek Magyarországa 1997-ben³ – Somlai Péter
74. A politikai rendszer egyensúlyának problémái² – Stumpf István
75. Civil társadalom, állam, korporációk. (A politikai rendszer egyensúlyzavarai) – Stumpf István
76. Civil szerveződések generációs metszetben – Szabó Andrea
77. A civil kontroll nemzetközi formaváltozatai – Szabó János
78. Új kihívások, Magyarország szerepvállalása a mediterrán térségben – Szabó László
79. Politikai kultúra a mindennapokban. (A diszkurzív értelmezés lehetőségei) – Szabó Márton
80. Rendszerváltás és a hatalom konvertálása¹ – Szalai Erzsébet
81. Európa és európaiság a magyar közvéleményben – Székely Beáta
82. A NATO-csatlakozás katonai feladatai – brüsszeli nézőpontból – Szenes Zoltán
83. Parlamenti ciklusok a törvényalkotás tükrében – Szigeti Péter
84. A kormányzás terjedelmének és funkcióinak alakulása (nemzetközi trendek és hazai törekvések) – Szigeti Péter
85. Alkotmányos rend és a kormányzás² – Szoboszlai György
86. Parlamentáris kormányzás a rendszerváltás után – Szoboszlai György, Ilonszki Gabriella, Szigeti Péter, Wiener György
87. A nemzetbiztonsági és a nemzeti katonai stratégia várható alakulása, belső tartalmának főbb tényezői 2010-ig – Szternák György
88. Néhány gondolat a főváros integráló szerepéről, különös tekintettel a budapesti kerületek érdekérvényesítési lehetőségeire – Táll Éva
89. A vallás és az egyházak szerepe a gazdasági hátrányok kezelésében¹ – Tomka Miklós
90. A negatív kampány szerepe a parlamenti választási kampányokban 1990–1998 – Tóth Andrea
91. Az integráció alapjai a lokális közösségekben – Utasi Ágnes
92. Széljegyzetek a hazai értékvitákhoz és kutatásokhoz³ – Váriné Szilágyi Ibolya
93. Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra a rendszerváltás időszakában és a '90-es évek első felében (1988–1994) – Wiener György
94. Az alkotmányos értékrend követelménye² – Zlinszky János

- 1 Megjelent a *Globalizáció és nemzeti érdek* című tanulmánykötetben. (Szerkesztette Glatz Ferenc. Budapest, 1997.)
- 2 Megjelent a *demokrácia intézményrendszere* című tanulmánykötetben. (Szerkesztette Glatz Ferenc. Budapest, 1997.)
- 3 Megtalálható a *Politikatudományi Füzetek XXIII. Értékválság és deviancia. A társadalmi integráció alakulása* című számában. (Szerkesztette László János. MTA Pszichológiai Intézete és MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1997.)

MAGYARORSZÁG AZ EZREDFORDULÓN

c. könyvsorozat kötetei

Globalizáció és nemzeti érdek

Bp. 1997. 197 oldal, ára: 510 Ft

A demokrácia intézményrendszere

Bp. 1997. 187 oldal, ára: 490 Ft

A magyar agrárgazdaság jelene és kilátásai

Bp. 1997. 203 oldal, ára: 540 Ft

Sárközy Tamás: Rendszerváltozás és a privatizáció joga

Bp. 1997. 294 oldal, ára: 730 Ft

Az agrártermelés tudományos alapozása

Bp. 1998. 179 oldal, ára: 540 Ft

Népegészség, orvos, társadalom

Bp. 1998. 215 oldal, ára: 570 Ft

Egészségügy és piacgazdaság

Bp. 1998. 243 oldal, ára: 590 Ft

Biotechnológia – lépéstartás Európával

Bp. 1998. 158 oldal, ára: 540 Ft

Környezetpolitika és uniós csatlakozás

Bp. 1998. 234 oldal, ára: 620 Ft

Termelés, piac, természeti környezet

Bp. 1998. 193 oldal, ára: 570 Ft

Losonczi Ágnes: Utak és korlátok az egészségügyben

Bp. 1998. 248 oldal, ára: 660 Ft

Budapest – nemzetközi város

Bp. 1998. 251 oldal, ára: 660 Ft

A cigányok Magyarországon

Bp. 1999. 270 oldal, ára: 700 Ft

Minőség és agrárstratégia

Bp. 1999. 408 oldal, ára: 900 Ft

A magyar nyelv az informatika korában

Bp. 1999. 195 oldal, ára: 550 Ft

Ara: 620 Ft

